

Udviklingen i styringen af den offentlige sektor

Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen

Carsten Greve, Copenhagen Business School & Niels Ejersbo, Syddansk Universitet

Forord

I vinter fik vi en henvendelse fra formanden for Produktivitetskommissionen, Peter Birch Sørensen, der bad os skrive et papir om udviklingen i styringen af den offentlige sektor gennem de seneste årtier. Det var en opgave, som vi tog imod med glæde. Vi har forsket i en årrække i den offentlige sektors modernisering og reformer. Vi vil gerne takke Peter Birch Sørensen, Niels Christian Beier og Eva Rytter Sunesen fra Produktivitetskommissionens sekretariat for godt samarbejde og gode kommentarer undervejs. En følgegruppe blev nedsat bestående af Michael Christiansen, Anders Eldrup og Peter Gorm Hansen. Vi vil gerne takke følgegruppen for kommentarer til udkast til papiret og for at dele deres enorme viden om den offentlige sektor med os. Papiret har været fremlagt for den samlede Produktivitetskommission og vi fik mange gode input med fra medlemmerne. Tak også til ph.d.-studerende Søren Skaarup og studentermedhjælp Sophie Smitt Sindrup. Ansvar for papiret er helt vores eget.

Carsten Greve og Niels Ejersbo

Indhold

Executive Summary	3
Afsnit 1. Indledning.....	5
Afsnit 2. Offentlig styring: Internationale udviklingstendenser	11
Afsnit 3. Modernisering og reformer – et historisk rids.....	18
Afsnit 4. Performance Management	35
Afsnit 5. Ledelse og personale.....	43
Afsnit 6. Afbureaukratisering /regelforenkling.....	50
Afsnit 7. Markedsbaseret styring.....	55
Afsnit 8. Digitalisering	62
Afsnit 9. Diskussion og konklusion	69
Litteraturliste	76

Executive Summary

Dette papir undersøger udviklingen af styringen af den offentlige sektor. Hvilke styringsidéer har der været? Hvad har været drivkræfterne i reformer og forandringer? Hvordan har den offentlige sektor været styret? Hvorfor har den institutionelle opbygning af den offentlige sektor indflydelse på styringsmulighederne? Hvilke resultater har styringsindsatsen medført? Hvordan klarer Danmark sig i internationale sammenligninger?

Den offentlige sektor har været under udvikling i en række årtier. Den moderne styringstænkning begyndte med moderniseringsprogrammet i 1980'erne. Hvert årti har medført nye reformer og ændringer af den offentlige sektors organisering og virkemåde. Den offentlige sektor er ikke altid en samlet størrelse, og der er forskelle på opbygningen af EU, ministerier, regioner og kommuner, der skal tages højde for. En del af velfærdsproduktionen finder sted i samspil med private virksomheder og frivillige organisationer.

Formålet med styringen af den offentlige sektor har været at forny og forbedre den offentlige service overfor borgere og virksomheder indenfor de kendte ressourcemæssige rammer. Nu er vi i en tid, hvor det mere handler om blot at bevare serviceniveauet og gøre det for færre ressourcer fremover.

Udviklingen i styringstendenserne internationalt har fokuseret på markedsbaseret styring, koordination og samarbejde som følge af den fragmentering, der opstod efter en periode med markedsbaseret styring, og på stordriftsfordele, centraliseret styring og digitalisering og brugervenlighed i serviceløsninger som temaer.

I Danmark har modernisering af den offentlige sektor været i gang i tre årtier, og hver regering har lanceret sin egen version af et moderniseringsprogram med det formål at videreudvikle styringen. De senere år har været præget af en række større reformer, herunder strukturreformen og kvalitetsreformen. Finanskrisen og vedtagelse af budgetloven har sat nyt pres på at begrænse udgiftsniveauet. Der har været kontinuerlig modernisering og dynamiske reformer.

Udviklingen i styringen er især sket gennem en række temaer i Danmark og internationalt: økonomistyring (performance management), ledelse og personale, markedsbaseret styring, regelforenkling, digitalisering samt senest strukturelle reformer. De forskellige elementer har haft til formål at øge produktiviteten. Udviklingen er sket gradvist og systematisk, hvilket har medført en stabil styringsudvikling. Danmark har i de senere år lagt vægt på centralt koordineret styring og digitalisering.

Ud fra empiriske undersøgelser af nationale og internationale organisationer og forskning i offentlig styring kan resultater af reformindsatsen opgøres bedre end tidligere. Der har været markante effekter af indsatsen for performance management, ledelse og personale, markedsbaseret styring, digitalisering og reformer. Derimod har indsatsen for regelforenkling ikke levet op til de opstillede politiske krav. Internationalt opgøres landenes styringsresultater i forskellige indeks, og Danmark er blandt de lande, med en effektiv offentlig sektor. Effektiviseringsbestrebelse sker derfor ud fra et avanceret niveau.

En fremtidig styringsindsats kan bygge videre på udviklingen. Der bør være styr på grunddata og en fælles forståelse af, hvilke styringsindikatorer, der er gældende, så en reel styringsdialog er mulig. Der

skal fokus på at skabe sammenhæng mellem strategisk planlægning, performance management, ledelse og resultatopfølgning. Digitaliseringens styringsmuligheder skal fortsat udnyttes. Danmark kan drage fordel af sin position og lære af de andre bedste internationalt. Der bør være periodevis styringsserviceeftersyn, så styringsinstrumenterne ikke bliver uanvendelige, men hele tiden indgår i en overordnet strategisk planlægning og koordinering.

Afsnit 1. Indledning

Dette papir undersøger udviklingen af styringen af den offentlige sektor¹. Hvilke styringsidéer har der været? Hvad har været drivkræfterne i reformer og forandringer? Hvordan har den offentlige sektor været styret? Hvorfor har den institutionelle opbygning af den offentlige sektor indflydelse på styringsmulighederne? Hvilke resultater har styringsindsatsen medført? Hvordan klarer Danmark sig i internationale sammenligninger?

Den offentlige sektor har været under udvikling i en række årtier. Den moderne styringstænkning begyndte med moderniseringsprogrammet i 1983. Hvert årti har medført nye reformer og ændringer af den offentlige sektors organisering og virkemåde.

Den offentlige sektor består af mange forskellige organisationer. Det er i mange sammenhænge hensigtsmæssigt at skelne mellem EU-system, centraladministrationen, regioner, kommuner, råd og nævn samt selskaber af forskellig grad. Hertil kommer private virksomheder og organisationer, der udfører opgaver for det offentlige på kontrakt eller ved anden aftale. Der er stor forskel på den politiske ledelse af 18 ministerier i centraladministrationen. Når papiret omtaler "den offentlige sektor", er det derfor værd at huske på, at styringen kan være meget forskellig og have forskellig relevans alt efter hvilket organiseringsniveau, der er tale om.

Formålet med styringen af den offentlige sektor har været at forny og forbedre den offentlige service overfor borgere og virksomheder indenfor de kendte ressourcemæssige rammer. I 00'erne voksede de ressourcemæssige rammer, så der kunne leveres mere offentlig service. Nu er vi i en tid, hvor det mere handler om at forny og forbedre den offentlige service eller blot at bevare serviceniveauet for færre ressourcer end vi har i dag. Formålet er i dag delt i tre: 1) At skabe en effektiv og tidssvarende offentlig sektor. 2) At holde de økonomiske rammer, (som senest budgetloven sørger for). 3) At sikre en robust offentlig sektor, der kan møde fremtidens udfordringer.

Danmark har også skulle levere service under pres fra omgivelserne. Danmark søger altid at leve op til OECD's anbefalinger om, hvordan en effektiv offentlig sektor skal skrues sammen. Den offentlige sektor skulle hjælpe til at forbedre konkurrenceevnen i den private sektor (Pedersen 2011). Allersenest er kravene til at overholde budgettet blevet en del af budgetloven, som er indgået i overensstemmelse med den Europæiske Unions retningslinjer.

Internationalt har vi set en udvikling, hvor styringsudfordringer og styringsidéer er skiftet. Der har været forskellige styringstendenser om marked, ledelse, koordinering og samarbejde samt ny centralisering og fokus på performance og digitalisering.

I 1980'erne og 1990'erne drejede det sig om at omstille den offentlige serviceproduktion i en mere markedsbaseret retning. Samtidig skulle den offentlige sektors ledere inspireres af ledelsespraksis og ledelsesmodeller fra den private sektor. Det blev med et samlet udtryk kaldt for New Public Management (Hood, 1991). Senere kom resultatopfølgning til som en naturlig del af NPM. Med NPM

¹ Vi forsøger at dække så mange udviklingstendenser som muligt. Vi har dog på forhånd valgt at afgrænse os for tiltag i relation til bruger og borgerinvolvering.

blev konkurrenceudsættelse, frit valg og andre ordninger indført, der havde til formålet at skabe effektivitet gennem økonomiske incitamenter og markedsbaseret styring. Udfordringen dengang var, at den offentlige sektor var blevet for stor og for bureaukratisk. Den offentlige sektor kunne ikke blive ved at vokse. I stedet for udbygning, skulle den offentlige sektor omstilles. På det tidspunkt var forvaltningspolitikken i centraladministrationen og forvaltningspolitikken i kommuner (og amter) meget adskilt. OECD har sammenfattet resultaterne af NPM indsatsen i flere store rapporter, bl.a. "Modernising Government" fra 2005 og "Value for Money. Public Administration after New Public Management" fra 2010.

Et af hovedproblemerne med NPM var, at den offentlige sektors organisering og styring blev meget opdelt og fragmenteret. Desuden fører markedsbaseret styring til kvasi-markeder, da mange offentlige opgaver ikke kan prisfastsættes og fungere under fuld konkurrence. Internationalt kom der stor opmærksomhed på behovet for at koordinere og for at samarbejde. Internationalt tales om samarbejdende styring eller "collaborative governance" (Donahue & Zeckhauser 2011). Udfordringen var dels at samle op efter konsekvenserne af fragmenteringen forårsaget af NPM, dels at anspore til samarbejde, hvor organisationer er nødt til at arbejde sammen. I den internationale debat har behovet for samarbejde mellem organisationer især været tydeligt efter katastrofer som terrorangreb og naturkatastrofer som orkaner og tsunamier. Men også på velfærdsområder som f.eks. sundhed, er der lagt op til at effektiv offentlig service omfatter indsats fra alle niveauer i den offentlige sektor lige fra Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Regionerne, hospitalerne, privathospitalerne, sundhedscentre, de praktiserende læger og Falck. Alle aktører er bundet sammen i forskellige samarbejdsstrukturer for at løse en kompleks opgave som sundhedsområdet udgør. OECD (2011) sammenfattede styringsbehovet i publikationen "Together for Better Public Services".

I de senere år er der fremkommet et nyt behov for at finde fælles løsninger i større centrale organiseringer. Administrative servicecentre er kendt fra den private sektor og er nu også nået til den offentlige sektor. På det kommunale område har man samlet såkaldt objektiv sagsbehandling i fem store centre og givet opgaven til en privat operatør, ATP. I kommunalreformen var kommunerne ellers tiltænkt rollen som dem, der skulle levere en sammenhængende sagsbehandling. På andre områder centraliseres opgaveløsningen. Internationalt har vi også set tegn på fornyet interesse for centralisering. I USA blev terrorbekæmpelse samlet i et stort Department of Homeland Security. Finansministeriet i Danmark har oprettet Statens IT og Statens Administration, der skal samle it- og administrationsopgaver på tværs i centraladministrationen. Samtidig er der kommet stadig mere fokus på resultater (performance) - og senest på produktivitet! Resultatorientering var også en del af NPM tænkningen, men har overlevet NPM og er i dag en central del af alle landes forvaltningspolitik. Obamas regering har samlet en del af sin opmærksomhed på performance og oprettet hjemmesiden performance.gov (Kamensky 2011). Forskerne Pollitt & Bouckaert (2011) har beskrevet tendensen med vægt på performance og nye mere centraliserede løsninger som Neo-Weberian State-modellen. Den øgede fokus på performance kommer også til udtryk i mere udbyggede økonomistyrings- og performancemodeller, som basis for at opstille mål, indsamle data, analysere data og skabe konkrete og målbare resultater samt at følge op på resultater. Digitaliseringen af den offentlige service har spillet en hel særlig rolle i de senere års modernisering. Denne udvikling er kaldt for Digital Era Governance (DEG) (Dunleavy et.al. 2006).

Digitaliseringen understøtter både de mere centraliserede effektiviseringsbestræbelser og giver også borgerne en bedre og mere effektiv service. I Danmark har der været flere digitaliseringsstrategier og senest har regeringen i samarbejde med kommuner og regioner sat fokus på "digital velfærd" (Regeringen, KL og Danske Regioner 2013). OECD (2011) har lavet en rapport om Open Government og udarbejdet en særskilt rapport om digitaliseringsperspektiverne i Danmark i 2010 (OECD 2011b). Den amerikanske regering er gået foran med etableringen af en Open Government Partnership, der har åbenhed, digitalisering og effektiviseringsmuligheder på den internationale dagsorden. Danmark har også tilsluttet sig Open Government Partnership.

Finanskrisen har skærpet resultatkravene til den offentlige sektor, og derfor er krisebegrebet atter blevet dominerende. Samtidig er fokus på performance, produktivitet og digitalisering blevet forstærket.

Resultater og produktivitet

Resultatorientering er kommet i fokus for den offentlige sektor. Den offentlige sektor skal være effektiv og skabe resultater. "Resultater" forstås ofte som output (det umiddelbare resultat af en indsats) eller som outcome (effekten på lang sigt af en indsats) (Pollitt & Bouckaert 2011). Både i forskning og i praksis har der været et ønske om at fokusere mere på outcome. Der er store udfordringer forbundet med outcome-målinger, men også output-mål kan være svære at håndtere. Pointen er reelt at finde balancen mellem output og outcome-resultater. Det kan ikke lade sig gøre kun at måle på de konkrete output så som antal beståede eksaminer ligesom det heller ikke kun er forsvarligt at fokusere på det endelige slutresultat, som f.eks. en uddannelses indflydelse på velfærdssamfundets overlevelse. Der findes ikke et land i verden, der har resultatstyring, der kun er outcome-baseret. I forskningen tales bredere om "offentlig værdiskabelse" (Moore 1995), hvor det offentlige skaber værdi for borgerne, virksomheder og politikerne ligesom den private sektor skaber værdier for aktionærer.

Begrebet om produktivitet i den offentlige sektor er ikke defineret særlig skarpt i den offentlige sektor og med hensyn til offentlig serviceproduktion. Produktivitet måler forholdet mellem input og den indsats, der leveres. Produktivitet er grundlæggende set mængden af produceret output divideret med input (Dunleavy & Carrero 2013: 8).

I den offentlige sektor har det traditionelt været vanskelig at opgøre produktivitet:

"In the private sector, the measurement of firms' productivity, and the analysis of the factors causing productivity, have developed a great deal. However, this is not the case in the public sector and for government. The main reason for the lack of reliable productivity estimates for government services has been that public sector outputs do not have a price, unlike that in the market sector, so we cannot use price to weight the different outputs produced by a given organization. Until the late 1990s, this led to public sector outputs being measured by their inputs" (Dunleavy & Carrerra 2013: vii).

Ifølge Danmarks Statistik (2012) er der to måder at opgøre produktivitet på. I den inputbaserede metode er opgørelsen ikke baseret på de faktisk producerede tjenester, men baseret på de omkostninger, der er brugt på at producere ydelserne, hvorfor opgørelserne ikke gengiver de offentliges tjenesters faktiske markedsværdi. Den nyere metode er den outputbaserede metode, som beregner

produktionsværdien i faste priser ud fra ud antallet af en række repræsentative ydelser indenfor forskellige områder, som efterfølgende sammenvejes ved hjælp af de enkelte ydelsers enhedsomkostninger. Danmark har bedt om undtagelse for den ny metode til og med 2012. Den nye metode er ikke indarbejdet i de officielle nationalregnskabstal endnu (Danmarks Statistik: 17).

Der er svagheder ved den hidtidige input-baserede måde at arbejde med produktivitet på:

”En af svaghederne ved den input-baserede metode er, at den umuliggør korrekt måling af produktiviteten i offentlig forvaltning og service. Hvis sammensætningen af arbejdskraft og kapital er konstant vil produktivitetsudviklingen i den ikke-markedsmæssige del af økonomien pr. definition være nul. Dette skyldes årsagssammenhængen mellem begreberne: antal arbejdstimer, løn og bruttoværditilvæksten” (Danmarks Statistik 2012: 13)

Viden og datagrundlag om produktivitet i den offentlige sektor er relativt begrænset. Når det f.eks. gælder uddannelse er udfordringen denne:

”I nationalregnskabet omfatter uddannelsesbranchen økonomiske enheder, hvis primære aktiviteter er at levere uddannelsesmæssige tjenesteydelser. Nationalregnskabet betragter uddannelsesmæssige tjenesteydelser som produkter, der forbruges af husholdningerne. Men at måle mængden af uddannelsesservice er en stor udfordring. Som tidligere nævnt i publikationen er det vanskeligt at identificere og måle bæredygtige indikatorer for uddannelsesoutput på en måde der afspejler summen af den tjenesteydelse, der er leveret til hver enkelt elev” (Danmarks Statistik 2012: 67).

Metodisk er der sket en stor udvikling i tilgangen til måling af produktivitet, som både Danmarks Statistik samt forskerne Dunleavy & Carrera for nylig hæfter sig ved.

Perspektivet i papiret er historisk institutionel teori

I papiret anskues udviklingen over tid, og der ses på samspillet mellem de institutionelle betingelser og den dynamik de institutionelle udviklingsspor angiver, aktørernes aktiviteter, der ofte udføres i koalitioner af aktører, og endelig de kombinationer af styringstiltag, som udvikles. Der vil særligt blive lagt vægt på at se på bl.a. aflejningsprocesser (layering) og konvertering (conversion), så nye styringsidéer og styringsinstrumenter lægges oven på hinanden lag på lag (Pierson 2004; Streeck & Thelen 2005). Den offentlige styring følger ofte bestemte spor, som muliggør en bestemt udviklingsretning og udelukker eller besværliggøre alternative udviklingsretninger. Udgangspunktet er, at det kun sjældent sker, at tidligere styringsinstrumenter helt opgives, og at der hele tiden kommer nye styringsinstrumenter til. Det medfører en offentlig sektor, der bliver stadig mere kompleks at styre. I dag står vi således med en offentlig sektor, der er præget af mange forskellige styringsidéer og styringsinstrumenter på samme tid. Den danske offentlige sektor er dermed kompleks. Derfor er der formodentlig heller ingen nye styringsinstrumenter, der uden videre kan bringes i anvendelse og med et slag gøre styringen af den offentlige sektor lettere.

Overordnede sigtelinjer for papiret

Papiret viser følgende: Den offentlige sektor består af forskellige styringsidéer og de har udviklet sig over tid. De er i dag forbundne med hinanden, men på en kompleks måde. Styringen er kompleks, fordi den også involverer aktører udenfor den offentlige sektor, på markedet og blandt nonprofit organisationerne. I Danmark har tilgangen til styring været pragmatisk snarere end dogmatisk. Det betyder, at styringen kan diskuteres. Men det betyder også, at der ikke altid er en stringens i styringen, som man f.eks. finder i udvalgte andre lande. Den institutionelle opbygning af den danske offentlige sektor har indvirkning på, hvordan styringsinstrumenterne kan virke. De offentlige ledere har formået at udvikle (forny og forbedre) den offentlige sektor. Der kan også være en pris for dette (stress, nedslidning), som ikke altid fanges op i statistikkerne. Den aktive indsats for at udvikle den offentlige sektor har ført til fine resultater i internationalt perspektiv. Resultater for offentlige sektorer verden måles i stigende grad i en række internationale og globale indeks (Erhvervs og Vækstministeriet 2012). Den danske offentlige sektor klarer sig rigtig godt i mange internationale indeks, hvor der er ros til den danske offentlige sektor på ganske mange parametre. Sammenligningerne i de internationale indeks skal læses med et kritisk blik, men det er samtidigt vigtigt, at vi spørger os selv, hvad der er for faktorer, sammenhænge og dynamik, der fører frem til disse placeringer. Er der noget i den danske måde at indrette den offentlige sektor på institutionelt og styringsmæssigt, der er årsag til, at Danmark opnår gode placeringer på internationale ranglister i offentlig styring? Der kommer stadig flere indeks, der beskæftiger sig med emner med relevans for den offentlige sektor. Bag de nye indeks ligger en stor indsats fra de internationale organisationer, der udarbejder dem. Verdensbanken har f.eks. lavet en detaljeret metodisk gennemgang af alle forhold og spørgsmål bag deres "World Bank Governance Indicators"-indeks.²

Delkonklusion: En model for at forstå styringen af den offentlige sektor.

Papiret beskriver og analyserer udviklingen ud fra en model om den offentlige sektors styring. I modellen indgår en række elementer (se også Pollitt & Bouckaert 2011: 33):

- Drivkræfter/udfordringer for reform og forandring ("drivers"). Drivers er økonomisk pres, demografisk pres, forventninger fra borgere, international konkurrence, politikeres ønske om at reformere ud fra forskellige motiver, offentlige ledere og ansattes motivation for at udvikle offentlig service
- Styringsidéer: Marked (NPM), Hierarki (NWS), Netværk og samarbejde (NPG), digitalisering (DEG)
- Styringsprogrammer og reformer: Samlede politiske udmeldinger om styringen af den offentlige sektor, der ofte præsenteres som moderniseringsprogrammer eller reformer.
- Styringstiltag: som f.eks. budgetstyring, mål- og resultatstyring, ledelse og personale, deregulering og reguleringsreform, digitalisering, markedsmekanismer, borgerinddragelse, partnerskaber og netværk, innovation

² Metoden bag Verdensbankens meget anvendte indeks om "Worldwide Governance Indicators" er udførligt og detaljeret beskrevet på hjemmesiden: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm> , hvor der også findes et antal baggrundspapirer om metoden.

- Aktørers konkrete aktiviteter og implementering: aktører blandt politikere, offentlige ledere og ansatte, virksomheder, interesseorganisationer, foreninger, borgere, internationale organisationer, der leder og implementerer styringstiltag.
- Institutioner: Eksisterende formelle og uformelle regelsæt, der muliggør eller begrænser handling, herunder det politiske system og den offentlige sektors organisatoriske opbygning
- Kriser/tilfældigheder: I nogle sammenhænge kan en krise, en sag, øve indflydelse på udviklingen
- Resultater og evaluering: konkrete og umiddelbare resultater (output) og resultater på sigt (outcome) samt evaluering, regulering og revision af disse.

Modellen antages at udvikle sig over tid. Derfor er det væsentligt at forstå den dynamik, der er i udviklingen (Pierson 2005; Streeck & Thelen 2005). Tid spiller en rolle, f.eks. hvor lang tid styringsudviklingen har været i gang, og hvad horisonten er for, hvornår resultaterne skal foreligge (f.eks. i 2020).

Resten af papiret er opbygget på følgende måde:

Del I: Indledning og styringsudvikling over tid

- Afsnit 1: Indledning: nærværende afsnit med introduktion og begrebsafklaring.
- Afsnit 2: Nationale og internationale udviklingstendenser i styringsidéer: Udviklingen fra New Public Management og frem diskuteres. Her gennemgås styringsidéernes udvikling i internationalt perspektiv og den offentlige sektors styringsprincipper præsenteres.
- Afsnit 3: Modernisering og reformer – et historisk rids: Afsnittet præsenterer udviklingen i forskellige regerings moderniseringsprogrammer og reformer over tid.

Del II: Konkrete styringstiltag

- Afsnit 4: Performance management: Afsnittet gennem udviklingen i økonomistyringen og særligt mål- og resultatstyringen, der indeholder resultatkontrakter m.v.
- Afsnit 5: Dette afsnit viser udviklingen i, hvordan ledelse og personaleudvikling har vist sig at være centrale for udviklingen af den offentlige sektor.
- Afsnit 6: Temaet for afsnittet er de mange års indsats for regelforenkling og afbureaukratisering.
- Afsnit 7: Her fokuseres på markedsbaseret styring, bl.a. konkrete former som frit valg, udbud og udlicitering, statslige selskaber, privatisering af selskaber samt OPP.
- Afsnit 8: Digitalisering er en afgørende komponent i den nutidige styringsudvikling, og afsnittet gennemgår tendensen med de forbundne digitaliseringsstrategier.

Del III: Afrunding

- Afsnit 9: Diskussion og konklusion: Kontinuerlig modernisering og dynamiske reformer. Afsnittet foretager den opsamlende diskussion og kommer med anbefalinger til fremtidig styringsindsats i den offentlige sektor.

Afsnit 2. Offentlig styring: Internationale udviklingstendenser

I dette afsnit vil vi se nærmere på de større internationale tendenser indenfor offentlig styring. I de seneste 30 år har der været ført en debat om den mest fordelagtige måde at styre den offentlige sektor på. Der kan iagttages nogle generelle udviklingstræk som går igen på tværs af lande verden over, og samtidig er der væsentlige nationale og lokale forskelle, som der også er bred anerkendelse af, at styringen skal tage højde for.

I forhold til de fleste temaer om styring, så er de fleste iagttagere enige om

- At den offentlige sektors styring påvirkes af sociale, økonomiske, politiske og teknologiske udviklingslinjer
- At der er opnået resultater som følge af ændrede styringstiltag
- At den offentlige sektor til stadighed skal tilpasse sine strukturer og processer til nye og ændrede vilkår i omverdenen

I sin gennemgang af NPM-årene understreger OECD denne pointe tydelig:

”The impetus for change came from the social, economic, and technological developments in the latter part of the 20th century. While in many countries fiscal stress provided the trigger for reform, the underlying pressures for change came from the fact that governments were increasingly out of step with a changing society that had new and changing expectations (...) After decades in which new government initiatives could be funded by extra revenue, fiscal stress now means that governments have reached the limit of affordability. Despite years of public sector reform, upward pressure on government expenditure remains; governments must continue to adapt to the changing needs of society, while remaining within expenditure limits” (OECD 2005: 10).

Fra planlægning til markedsbaseret styring

Udfordringen tilbage i begyndelsen af 1980’erne var dels, at den offentlige sektors fremtidige finansiering kom under pres, og dels at den offentlige sektor ville fortsætte med at vokse, hvis ikke der blev grebet ind. Planlægning på den etablerede måde var ikke længere svaret. Et svar i teori og praksis var at indføre mere markedsbaseret styring af den offentlige sektor. Problemet blev opfattet som, at der var for lidt viden om den offentlige sektors produktion, og at offentlige ledere og medarbejdere ikke var tilstrækkeligt ansporede til at blive mere effektive. New Public Management (NPM) blev svaret på udfordringer, selv om selve begrebet først blev lanceret i 1991 af Christopher Hood. Hood byggede sin karakteristik på observationer af udviklingstendenser i især Australien, New Zealand, USA og UK. De blev senere af Michael Barzelay (2001) udpeget om ”NPM benchmark-lande”. Svaret på udfordringen med en voksende offentlig sektor var dels at indføre markedsmekanismer i den offentlige styring, hvor det kunne lade sig gøre, og dels at lade sig inspirere af moderne ledelsesmetoder fra den private sektor. Hoods liste omfattede 7 punkter, herunder resultatorientering. Hvad Hood og andre senere lagde til, var den resultatopfølgning og evaluering, der fulgte med, når resultaterne af markedsførelsen og ledelsesfokus skulle gøres op. Hood (1998) selv kaldte det for ”regulering indenfor den offentlige sektor”

(regulation inside government). Andre så en bredere tendens i forhold til et revisionssamfund (the audit society) (Power 1994) eller en evalueringsbølge.

NPM = markedsstyring + ledelse og performance + resultatopfølgning. En del af opskriften var, at splitte de formodentligt store bureaukratier op i mindre resultatenheder, der kunne konkurrere på markedslignende vilkår. Ledelsen skulle dermed have frirum og frihed at lægge og forfølge en strategi, som enhver anden "virksomhedsleder". Offentlige organisationer skulle ikke kun være i konkurrence med hinanden, men eftersom en del opgaver forudsattes udliciteret eller helt privatiseret, så ville konkurrence om den offentlige opgaveløsning fremover stå mellem leverandører fra den offentlige sektor, leverandører fra den private sektor og leverandører i form af frivillige organisationer fra den frivillige sektor eller en tredje sektor.

NPM blev på mange måder set som, at den offentlige sektors opgavelevering fik et spark bagi. Den offentlige sektor formodedes også at oppe sig, når offentlige organisationer kunne mærke konkurrence fra andre leverandører. Politikernes og myndigheders rolle blev til at tilrettelægge lige konkurrencemuligheder for alle potentielle leverandører og i øvrigt at skabe markeder, hvis der ikke var et marked i forvejen. På mange områder i den offentlige opgavevaretagelse kan der ikke skabes fuldt ud konkurrenceprægede markeder. Derfor er resultatet ofte, at der etableres kvasi-markeder, hvor nogle af markedsstyringens elementer er i spil, men hvor der ikke konkurreres udelukkende på pris og kvalitet.

NPM som styringsmodel er dermed kendetegnet ved opstilling af præcise politiske mål om kvalitet i opgaveleveringen, konkurrence mellem leverandører, konkurrence mellem offentlige organisationer og private organisationer, strategisk tænkning hos handlekraftige ledere, resultatorienterede medarbejdere samt borgere som primært kunder, der får leveret serviceydelser og vælger mellem leverandører.

Debatten om NPM har fokuseret på en række faktorer:

- Kontrolomkostninger (transaktionsomkostninger) ift. kontrakter og resultatopfølgning
- Ikke-intenderede effekter (Margetts, Perri 6 & Hood, 2010)
- Fragmentering og manglende sammenhæng i levering (Pollitt & Bouckaert 2011, Dunleavy et.al 2006)
- Incitamentsstyring og mindskelse af motivation hos offentligt ansatte
- Overdreven fokus på målbare mål og nedprioritering af andre mindre målbare værdier
- Den ukritiske internationale overførsel af opskrifter fra de anglofile lande til andre lande

NPM er blevet evalueret og vurderet i en række internationale undersøgelser og forskningsprogrammer. OECD (2005, 2010) nåede frem til, at en række resultater var blevet opnået indenfor en lang række felter, men også, at styring fremover skal tage mere hensyn til landenes historiske og institutionelle kontekst. Pollitt & Dan (2011) konkluderede, at NPM reformer er nået et stykke af vejen, men at den offentlige sektor ikke er blevet transformeret. Christensen & Lægneid (2011) viser, at NPM især blev gennemført i de anglofile lande, mens andre lande ikke har været helt så radikale i deres tilgang til markedsstyring. De lande, der oprindeligt var "foregangslande", er ikke mere indrettet efter NPM-

opskriften (New Zealand som eksempel). Et større europæisk forskningsprojekt (COCOPS-projektet, støttet med EU-forskningsmidler) undersøger i øjeblikket de langsigtede effekter af NPM.

Fokus på koordination og samarbejde på tværs af organisationer

Et af hovedproblemerne med NPM var den tiltagende fragmentering af den offentlige sektor. Gamle koordineringsformer blev slået i stykker uden at nye kom til. Desuden var der på en række områder behov for koordinering og samarbejde. Internationalt blev der stillet ind på frekvensen om mere koordination og samarbejde på tværs af organisationer. I en bog om "Collaborative governance" berettede de australske forskere John Wanna og Janine O'Flynn (2008) om behovet for samarbejde. Andre taler om netværksstyring som en måde at håndtere komplekse styringsudfordringer på (Sørensen & Torfing 2005). I den internationale debat kaldte Stephen Osborne (2010) fænomenet for "the New Public Governance". To amerikanske forskere skrev også en bog om "Collaborative Governance" (Donahue & Zeckhauser 2011), hvor de samlede en række casestudier fra undervisningen på Harvard Universitet. Udgangspunktet var, at NPM med sin fragmentering af det organisatoriske landskab og sin insisteren på den handlekraftige virksomhedsleder som ideal ikke kunne kapere de store koordineringsopgaver, som den offentlige sektor i stigende grad blev stillet overfor. Desuden skete der en række hændelser i omverdenen (terrorangreb, naturkatastrofer), som ansprede til koordinering og samarbejde, og hvor individuelle virksomhedsstrategier ikke leverede det fornødne resultat.

Koordinering og samarbejde (collaborative governance) som styringsmodel indebærer, at en række forskellige organisationer i både den offentlige sektor og den private sektor er bundet sammen om at løse fælles problemer, som de ikke kan løse hver for sig. De er enten nødt til at koordinere for at løse en opgave (som opgaven at skabe en redningsindsats efter 11. september) eller de er aktivt gået sammen i bestræbelserne på at definere- og finde løsninger på nye problemstillinger, som f.eks. miljøudfordringer. I debatten kaldes det for "post-New Public Management" (Christensen & Lægreid 2011), men defineres ofte mere pro-aktivt som opfordring til et øget samarbejde om fælles udfordringer. En del af den ledelsesmæssige opgave består i at lede i og gennem etablerede og ny skabte netværk af organisationer. Der dannes hybride organisationer eller mere midlertidige task forces til at løse bestemte problemstillinger.

Koordinering og samarbejde er blevet diskuteret af internationale organisationer som f.eks. OECD i publikationen "Together for Better Services". Internationalt er der vokset en markant litteratur frem om koordinering og samarbejde (Kettl 2009). Kritikken kan være, at det ofte ikke er muligt at påvise direkte resultater af organisationers samarbejde (Pollitt & Bouckaert 2011). Der lægges dog hele tiden nye studier og undersøgelser til, og senest har den amerikanske Rigsrevisionen – General Accountability Office – undersøgt og evalueret forskellige tværgående koordineringsstrategier (GAO 2012).

Koordinering og samarbejde = fælles udfordringer + samarbejde + ledelse gennem netværk + måling på tværs af resultat af fælles indsats. Resultatet er, at koordinering og samarbejde formentlig kan bruges på en række områder, hvor ingen enkeltorganisationer kan klare opgaven alene. Derfor er der kommet mere fokus på at styrke fælles styringsinstitutioner og på at lede gennem netværk. Igennem 10 år var digitaliseringsindsatsen i Danmark et tvær-organisatorisk samarbejde mellem Finansministeriet, Danske Regioner og KL samt dialog med private virksomheder og organisationer. Mindlab i

centraladministrationen har markeret sig som facilitator af løsninger på tværs (www.mind-lab.dk). Mindlabs arbejde har især fokuseret på innovation, og hvordan offentlige organisationer kan skabe innovation ved hjælp af inddragelse af input fra brugerne.

Centralt koordinerede løsninger med fokus på performance og digitalisering

I de senere år er der kommet en ny bevægelse indenfor styringstænkningen. Den falder delvis sammen med finanskrisen, selv om flere af idéerne går forud for finanskrisen. Tænkningen kaldes dels for Neo-Weberian State (NWS) og for Digital Era Governance (DEG). Den sætter fokus på et "moderne" styringsbegreb, som udnytter stordriftsfordele og udnyttelsen af de teknologiske muligheder. Styringstænkningen er primært beskrevet af Pollitt & Bouckaert (2011) og for digitaliseringens vedkommende af Dunleavy m.fl. 2006 og Margetts & Dunleavy 2012.

Siden midten af 00'erne har der været en fornyet tro på sammenhængende og centrale løsninger. Den er skabt af troen på en kombination af brugen af stordriftsfordele og de muligheder i mere effektiv og strømlinet serviceorientering, der ligger i fælles IT løsninger. Pollitt & Bouckaert har beskrevet, hvordan bureaukratiske systemer har en række fordele i at håndtere komplekse problemstillinger samtidig med, at løsningerne gøres mere brugervenlige. Opgaverne opfattes stadig som det offentliges ansvar, og at det offentlige kan stille organisatoriske rammer til rådighed for at løse opgaverne mere effektivt. Dunleavy m.fl. har skrevet om digitaliseringens muligheder for at reintegrere og sammentænke løsninger for borgerne, og samtidig giver de bagvedliggende systemløsninger via IT-systemer nye muligheder for brugervenlighed og effektive løsninger, hvor transaktionsomkostninger kan mindskes.

Den Neo-Weberianske Stats styringsmodel (suppleret med den digitale stat) er at sammentænke organisatoriske muligheder og at effektivisere gennem stordriftsfordele og digitale løsninger. De administrative servicecentre indenfor den objektive sagsbehandling er et eksempel på, at nogle opgaver rationaliseres og lægges over i nogle større centre (der i dette tilfælde styres af ATP for staten).

En af de påståede fordele ved modellen er, at der kan frigøres mange ressourcer og spares mange midler i den offentlige sektor, som så kan bruges til at finansiere andre dele af den offentlige sektors ydelser, som f.eks. folkepension og penge til daginstitutioner. De større muligheder for mere radikal innovation, der kommer af at indføre digitale løsninger er ifølge Dunleavy slet ikke høstet endnu. Desuden er der mange flere måder at gøre den offentlige sektor mere transparent på ved at indføre mere digitalisering. Små ændringer i netbaserede løsninger kan påvirke mange mennesker på en gang, og dermed kan digitalisering kombineres med nudging (Thahler & Sunstein 2008).

Kritikerne påpeger, at der stadig er mange digitale løsninger, hvor løfterne ikke er blevet indfriet og hvor det i hvert fald på kort sigt medfører store transaktionsomkostninger. Desuden kan der være skepsis overfor en formodet fremmedgørelse og ligefrem umyndiggørelse af medarbejdere og borgere, når individuelle input og mere isolerede innovationer ikke passer ind i de eksisterende systemkrav.

Digitaliseret og Neo-Weberiansk styring = udfordringer på tværs + skabelsen af større organisatoriske enheder + digitalisering og udnyttelse af store datamængder + projektledelse og implementering af digitaliseringsløsninger + større brugervenlighed via digitale betjeningsløsninger på nettet.

De forskellige styringsformer og deres kendetegn er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1. Styringsformer

	NPM	NPG	NWS & DEG
Styring	Markedsbaseret styring	Koordination og samarbejde	Hierarkisk og digitaliseret
Udfordring	Økonomisk udvidelse af den offentlige sektor	Tværgående og nye styringsudfordringer (varierer)	Fragmentering og manglende effektivisering
Ledelsespraksis	Organisations- og virksomhedsledelse	Ledelse i og gennem netværk	Planlægning og projekt- og implementeringsledelse
Strategisk tilgang	Organisations strategi	Strategisk koordinering	Strategisk planlægning
Foretrukken løsningsmetode	Skabelse af markeder og af incitamenter	Udbygning af kombinationer mellem netværksaktører	Udnyttelse af stordriftsfordele og nye digitale løsninger samt resultatopfølgning
Medarbejderen	HRM-inspireret og fokus på levering af resultater	Aktør i kreative netværk og medlem af koordinationsfora	Implementeringsorienteret og business case fokus på digitale projekter
Borgeren	Kunde, der vælger mellem leverandører	Aktiv netværksaktør og innovationsminded	Borger, der oplever effektive og brugervenlige løsninger

Offentlig styring i et udviklingsperspektiv

Ovenstående har vi skitseret tre af de større styringstendenser, som styringen af den offentlige sektor har været præget af gennem de seneste år. Men hvordan er udviklingen sket over tid, og hvilke faktorer er en effektiv styring i øvrigt påvirket af?

For det første er det vigtig at påpege de forskellige niveauer i styringsopfattelsen. I første række har vi de overordnede styringsidéer i deres grundsubstans. I næste led har vi de udviklede styringsformer og styringsmodeller i deres rene form. I det følgende led finder vi overordnede styringsinstrumenter. Endelig har vi konkrete styringsredskaber og koncepter, som er udviklet på baggrund af den øvrige styringstænkning – se tabel 2.

Tabel 2. Styring i forskellige betydninger

Styringsidé	Marked	Netværk	Hierarki
Styringsmodel	Markedsbaseret styring	Netværks- og samarbejdsstyring	Hierarkisk og bureaukratisk styring
Styringsmekanismer	Frit valg, OPP, udbud og udlicitering, privatisering	Tværgående samarbejde Task forces Hybrid organisering	Performance management Strategisk planlægning
Styringsredskaber	Private Finance Initiative Balanced Score Card	Collaborative governance Networked governance	Økonomistyring Big data

Andre faktorer, der præger styringsudviklingen.

Der er en række øvrige faktorer, som påvirker, hvordan styringspraksis konkret udvikler sig i et land.

Drivkræfter for forandring: Udfordringerne, som et land eller en organisation står overfor, er vigtige. Vi har set, at der er mange drivkræfter for reformer. Men vi har også set, at der er forskellige typer af udfordringer på forskellige tidspunkter og i forskellige situationer. Udfordringen efter en naturkatastrofe eller et terrorangreb er at koordinere hjælp til de sårede og til at sikre sig mod et nyt angreb. Udfordringen efter finanskrisen for den offentlige sektor var, at der ikke var midler nok til at finansiere offentlige ydelser i fremtiden.

Ledelsespraksis og innovationskraft: Ledelsespraksis og innovationskraft betyder en del for, hvordan styringen rent faktisk blev opfattet og ført ud i livet. Der er atter kommet stor fokus på effektiv implementering af løsninger. Den konkrete ledelsespraksis er forskellig fra styringsform til styringsform.

Institutionelle vilkår: Hvordan et lands institutionelle opbygning ser ud, har betydning for, hvilke løsninger der kan iværksættes hvornår. USA's shared power-system fordrer, at den udøvende og den lovgivende magt kan finde sammen om løsninger, hvor også reaktionen hos den dømmende magt medtænkes med det samme. I Storbritannien er der kun få begrænsninger på parlamentets magt, når valget har fundet sted, da landet ikke har en nedskrevet forfatning. I Danmark er det relationen mellem centraladministrationen og kommunerne samt naturligvis vores medlemskab af EU, der sætter betingelser for, hvilke styringstiltag, der kan iværksættes.

Historiske udviklingsspor: Nyere forskning i offentlig styring har vist, at et lands valg eller udviklingen indenfor et bestemt spor i forhold til styring har betydning for valg af styringsformer senere hen. De anglofile lande som Australien, New Zealand, Storbritannien og USA slog allerede i 1980'erne ind på et spor med en markedsbaseret styring. Derfor har de ofte været tilbøjelige til at finde løsninger, der forstærkede denne styringstankegang – eller forslået løsninger, der stod i modsætning hertil, for at komme over på et andet styringsspor. De skandinaviske lande har fulgt en mere moderat version af NPM og har mere baseret sig på koordination og især på moderne hierarkiske styringsformer. I deres bog om reformer i den offentlige sektor beskriver og analyserer Pollitt & Bouckaert (2011) udvalgte

landes udviklingsspor, og også OECD (2005) anerkendte den historisk-institutionelle konteksts betydning for valg af styringsløsninger (se også Andrews 2010).

Politiske koalitioner og accept af styringstiltag. Noget som ikke er behandlet i dette papir på indgående vis, men også har en betydning er sammensætningen af de politiske koalitioner, der er bag de forskellige styringsløsninger. I flere af de større reformer af den offentlige sektor, har der ofte været tradition for et bredt flertal i Folketinget. Det er i sagens natur også af stor vigtighed, om borgerne accepterer de valgte løsninger og opfatter de foreslåede reformer og tiltag som legitime. Der er f.eks. generel stor opbakning og tilfredshed med mange dele af den offentlige servicelevering, når borgerne og brugerne bliver spurgt i tilfredshedsundersøgelser.

Delkonklusion: En dynamisk offentlig styringsudvikling

Det samlede billede af, hvad der skaber effektiv offentlig styring er dermed funktionen af en række komponenter. På kort formel lyder den således:

Offentlig styring = (økonomiske) udfordringer + styringsformer og styringsinstrumenter + ledelsespraksis, innovationskraft og implementering + institutionelle vilkår + historiske udviklingsspor + politiske koalitioner + accept hos modtagere = resultater på kort og langt sigt og resultatopfølgning.

Den offentlige styring har udviklet sig historisk over tid. Lag på lag er der blevet føjet til styringen. Det samlede billede er derfor et stadig mere komplekst styringssystem, som ikke kan reduceres til kun at være markedsbaseret styring, koordinering og samarbejdsstyring eller hierarkisk og bureaukratisk styring. Nye styringstiltag er blevet lagt oven på de eksisterende lag. Der foretages ikke altid en "oprydning" mængden af styringstiltag.

Modsat i nogle andre lande så har den danske styringsudvikling ikke begivet sig ud i ekstremer, men har holdt sig på en nogenlunde stabil udvikling – selv om der har været afvigelser og nye tiltag undervejs. Forskellige styringsredskaber er i fokus på forskellige tidspunkter og til forskellige formål. Gradvist har styringen af den offentlige sektor antaget en mere sammenvævet form, som gør, at nye styringstiltag kan være udfordrende, og som gør, at styringen ikke altid sker på den mest enkle måde.

Afsnit 3. Modernisering og reformer – et historisk rids³

I løbet af de seneste 30 år er der iværksat et utal af reformer med henblik på at forbedre den offentlige sektor. Nogle har haft et meget bredt sigte, mens andre har adresseret en bestemt problemstilling. Tilsvarende dækker nogle reformer hele eller store dele af den offentlige sektor, mens andre sigter på bestemte områder. Selv om det samlede reformbillede i den offentlige sektor således er yderst komplekst, er det muligt at fremhæve en række reformtiltag, der har været særligt fremtrædende. For det første er der de tre store moderniseringsprojekter i 80'erne, 90'erne og 00'erne. De satte gennem tre årtier rammen for reformbestræbelserne i den offentlige sektor. Programmet fra 1983 satte den overordnede reformdagsorden, og de efterfølgende to programmer fulgte og videreførte denne dagsorden (Ejersbo & Greve 2005). Her præsenteres moderniseringsprogrammerne, som de så ud ved begyndelsen af hver regeringsperiode, men det er vigtigt at understrege, at de senere blev fulgt op med yderligere initiativer gennem perioden. Samtidig var disse tre programmer medvirkende til at markere forvaltningspolitik som et politikområde på linje med andre traditionelle politikområder. Finansministeriet som organisation har for det meste spillet en central og afgørende rolle for styringsudviklingen (Jensen 2003, 2008). For det andet udgør strukturreformen den mest omfattende reform af den offentlige sektor i mange år. Den ændrede ikke alene markant på den administrative og politiske struktur, men havde også betydning for løsningen af de konkrete serviceopgaver. For det tredje vil vi fremhæve Kvalitetsreformen. Det væsentligste argument for at fremhæve den reform er, at den er et markant tiltag i forhold til den offentlige sektors funktionsmåde. Derudover har den en række kendetegn, som adskiller den fra tidligere reformer. Kvalitetsreformen væsentligste virkemiddel var en markant indsprøjtning af ressourcer i den offentlige sektor. Der blev afsat adskillige millioner/milliarder til videreuddannelse, kompetenceløft mm. og endeligt – som det vil fremgå af den nedenstående diskussion af kvalitetsreformen, adskiller processen omkring tilblivelse af reformen sig fra tidligere reformer. Kapitlet falder i to dele. I første del præsenteres de tre store moderniseringsprogrammer. I anden del drøftes forskellige reformer, deres kendetegn og resultater af disse reformer.

”Moderniseringsprogrammerne” i 1980’erne, 1990’erne og 2000’erne

Da den nye borgerlige firkløverregering med Poul Schlüter trådte til overtog den ansvaret for en offentlig sektor, hvor der var store økonomiske problemer. Den socialdemokratiske regering havde ikke formået at få styr på de offentlige udgifter, og situationen i begyndelsen af 1980’erne var meget alvorlig. Det betød, at økonomien var det afgørende punkt på dagsordenen for den nytiltrådte regering.

Der var taget et første skridt i forsøget på at få styr på de offentlige udgifter med budgetreformen, der var besluttet under Anker Jørgensens regeringsperiode, men som manglede at blive implementeret. Budgetreformen skal ses som et væsentligt grundlag for de efterfølgende moderniseringstiltag. Dens historie gør, at den fik en mere tilbagetrukket rolle i de efterfølgende udmeldinger om modernisering af den offentlige sektor, men ikke desto mindre var den helt afgørende for moderniseringsbestræbelserne. I oktober 1983 præsenterede regeringen ”Programmet for modernisering af den offentlige sektor”. Dette program markerede starten til en mere offensiv forvaltningspolitik, hvor man flyttede den fra

³ Dette afsnit bygger i stor udstrækning på Ejersbo & Greve 2005 og Greve 2012.

embedsmandsudvalg og forvaltningskontorer frem til en central placering på den politiske dagsorden. Moderniseringsprogrammet indeholdt følgende centrale pointer:

Decentralisering af ansvar og kompetence

Begrundelsen for decentralisering af ansvar og kompetence trækker på det generelle argument bag alt decentralisering – ”Arbejdet bliver mere effektivt og tilgodeser brugernes behov bedre, hvis beslutningerne træffes så tæt som muligt ved det personale, der har den direkte kontakt med borgerne og virksomhederne” (Finansministeriet 1983). Der skal ikke længere være en så stærk direkte styring af de enkelte områder. Det stiller dog andre krav til de styringsmæssige rammer. Derfor kobles decentraliseringen også med en ændring af det statslige budget og bevillingssystem, som allerede var varslet af den tidligere socialdemokratiske regering. Der havde som nævnt gennem en årrække været stigende problemer med styringen af den offentlige økonomi, og med budgetreformen gik man over til totalrammer, som inkluderede både lovbundne udgifter og bevillingsstyrede udgifter. Det nye budgetsystem var det redskab, der muliggjorde decentralisering af økonomiske beslutninger. Den øgede beslutningskompetence omfattede store dele af den personalemæssige indplacering, dele af den individuelle lønfastsættelse og muligheden for overførselsadgang mellem budgetår af ubrugte driftsmidler.

Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer

Den offentlige sektors ydelser er i stor udstrækning udbudsstyret, og derfor foreslås det i moderniseringsprogrammet, at ”efterspørgslen i højere grad bliver bestemmende for hvilke serviceydelser, der skal produceres, og hvor meget, der skal produceres.” Ved at gå i retning af mere efterspørgselsstyring ønsker man at give brugerne større indflydelse på ydelsernes omfang og samtidig få de offentlige institutioner til at levere ydelser, der efterspørges af brugerne.

Bedre publikumsbetjening og regelforenkling

Hovedformålet med dette punkt er at forbedre den offentlige service. Her tænkes de kommunale parter også at skulle spille en central rolle i udpegningen af områder, hvor der skal gøres en særlig indsats. Et af de konkrete initiativer er en kampagne for en bedre publikumsbetjening. Kampagnen skal primært sikre, at institutioner og myndigheder retter opmærksomheden mod deres egen praksis og identificerer de områder, hvor der kan ske forbedringer. Regelforenklingen var tidligere lanceret i forbindelse med en redegørelse til Folketinget i maj 1983. I forbindelse med moderniseringsprogrammet sættes der ekstra ind i forhold til en forenkling af den offentlige regulering af virksomheder og borgere. I redegørelsen nævnes en regeldatabase med alle statslige forskrifter. Tanken er, at en sådan database vil skabe et overblik over den samlede offentlige regulering, og dermed også danne baggrund for en forenkling af regelværket.

Leder- og personaleudvikling

Med moderniseringsprogrammet ønsker regeringen at signalere en anden opfattelse af lederens rolle i den offentlige sektor. Det er lederens opgave at inspirere den enkelte medarbejder, således at vedkommende leverer en effektiv og kvalitetsbevidst arbejdsindsats. Der skal tillige i større udstrækning placeres et ansvar hos den enkelte medarbejder. Der skal gøres en større indsats for at fremme og

udvikle lederemner gennem en bevidst efteruddannelse inden for ledelse. Der ønskes også et generelt løft i efteruddannelsen af medarbejdere, således at der sikres en supplerende af medarbejdernes kompetencer. Samtidig med ønsket om en mere målrettet udvikling af lederemner, gøres der også op med lederstillinger som livstidspositioner. Lønssystemet skal tilpasses de nye opgaver, og der skal mindre vægt på anciennitet og mere fokus på opgaverne.

Øget anvendelse af ny teknologi

Brugen af ny teknologi skal fremmes i alle dele af den offentlige sektor. Regeringen ser anvendelsen af ny teknologi som en af de måder, som kan være med til at fremme effektiviteten i den offentlige sektor. Der skal ske en forøgelse af de teknologiske moderniseringer på anlægsbudgetterne. Ligeledes lægges der op til en investeringspulje, hvor statslige institutioner har lånemuligheder til investeringer i ny teknologi. I forbindelse med investeringsprogrammet vil institutioner blive udvalgt til en systematisk gennemgang af mulighederne for teknologisk modernisering.

"Nyt syn på den offentlige sektor" – Regeringens moderniseringsprogram 1993

Tamil-sagen afsluttede 10 år med regeringer ledet af Poul Schlüter og gav startskuddet til 10 år med regeringer under ledelse af Poul Nyrup Rasmussen. I den sidste halvdel af 1993 kom Nyrup-regeringen med sin første administrationspolitiske udmelding – "Nyt syn på den offentlige sektor". Der er noget nyt i "Nyt syn på den offentlige sektor", men der er – som omtalt i Greve (2009) også tale om en "floskel-transformation, hvor Schlüter-regeringens moderniseringsord blev oversat til begreber med socialdemokratisk sprogtoner. I indledningen til publikationen fokuseres der mere på behovet for offentligt styrede spilleregler til sikring af en fair konkurrence og regulering af miljøet i bred forstand. Det kan læses som slet skjult afvisning af den tidligere regerings lidet succesfulde regelforenkling og afreguleringsforsøg (se Christensen 1991). Der var dog også ord fra tidligere moderniseringsredegørelser som "bedst og billigst", der havde fundet vej til publikationens indledning. Tillige genfinder man fokuseringen på behovet for omstilling og sammenkoblingen af dynamik og effektivitet med en ansvarlig personalepolitik.

"Nyt syn på den offentlige sektor" ser løsningen af udfordringerne for den offentlige sektor gennem en udvikling af samspillet mellem den offentlige sektor og erhvervslivet, at offentlige institutioner og medarbejdere sætter fokus på kvaliteten i de offentlige ydelser og at styringen i den offentlige sektor indrettes herefter. Publikationen indeholder følgende fem kapitler, der beskriver hovedområderne for Nyrup-regeringens reformdagsorden:

Det offentlige – et aktiv for erhvervslivet

Under denne overskrift skitseres en række måder, hvorpå den offentlige sektor kan være med til at skabe vækst og beskæftigelse i den private sektor. Der ligger generelt op til et øget samarbejde mellem det offentlige og det private. "Udlisning af offentlige opgaver kan være et redskab til at skabe bedre kvalitet, større effektivitet og skærpet omkostningsbevidsthed" (Finansministeriet 1993: 25). Det er

således ikke længere utænkeligt for socialdemokraterne at benytte udlicitering som et redskab til løsningen af fremtidige velfærdsopgaver. Det har på ingen måde samme fremtrædende rolle som det var tilfældet i de foregående moderniseringsredegørelser, og der skal gøres meget ud af at præcisere krav til kvaliteten og behovet for en ordentlig kontrol med ydelserne.

Borgernes ret til kvalitet

Samtidig med en generel tilfredshed med den offentlige sektor og de ydelser, der leveres, stilles der også større krav til ydelserne, og borgerne har større forventninger til den offentlige sektor. Det slås fast, at de større forventninger ikke er ens betydende med, at den offentlige sektor skal opfylde alle krav, men skal ske gennem en afvejning mellem hensyn hos henholdsvis politikerne, brugerne og de professionelle.

Institutionerne sikrer kvaliteten

Det slås endnu en gang fast, at effektivitet og kvalitet går hånd i hånd, og at det er institutionerne, der skal sikre såvel kvaliteten som effektiviteten. Med andre ord er udfordringen stadig at give borgere og brugere en ordentlig kvalitet i serviceydelserne inden for en fast økonomisk ramme.

Kvaliteten skal fastlægges i en dialog med såvel politikere som brugere. Politikerne udstikker mål og ressourcer, mens institutionerne skal i dialog med brugerne om deres behov og forventninger. Sammen med den øgede handlefrihed skal der også ske en præcisering af målene for institutionernes arbejde. Til at sikre kvalitet og effektivitet inden for de økonomiske rammer og i overensstemmelse med brugernes behov og forventninger fremhæves ledelsen som den centrale aktør. Det indebærer bl.a., at institutionen skal klargøre, hvilke opgaver den er bedst til, og koncentrere indsatsen i forhold til disse opgaver. Ledelsen skal også have øget fokus på kvalitetssikring, effektiv arbejdstilrettelæggelse gennem inddragelse af ny teknologi og optimal anvendelse af medarbejdernes ressourcer.

Ansvarlig personalepolitik

"Personalepolitikken skal i de kommende år koncentrerer om tre hovedområder: Det udviklende arbejde, sammenhængen mellem arbejde og familieliv samt trivsel, motivation og engagement" (Finansministeriet 1993: 71). Hovedindsatsen i personalepolitikken skal bl.a. imødekomme de krav og forventninger, der er fra personalets side. Disse krav og forventninger er afdækket i en undersøgelse fortaget bl.a. ansøgere til jobs i staten.

Skræddersyet styring og politiske rammer

De nye rammer for de offentlige institutioner sætter også nogle nye krav til styring og til den måde hvorpå politikerne udfylder deres rolle. Udfordringen er at "finde styringsformer, der sikrer større selvstændighed i opgaveløsningen, samtidig med at de politiske mål kan varetages effektivt" (Finansministeriet 1993: 90). Det vedrører med andre ord både udviklingen af nye styreformer og overvejelser om den politiske styring. Kontraktstyring af de offentlige institutioner fremhæves som en af løsninger på de styringsmæssige udfordringer. Markedsstyring nævnes som en anden mulighed. Men

det understreges samtidig, at markedsstyring ikke er et mål i sig selv, men skal ses som et middel til øget effektivitet og bedre kvalitet. Politikernes opgaver og rolle er ikke uændret af de styringsmæssige tiltag. Tværtimod fremhæves udfordringerne til den politiske ledelse i forbindelse med brugen af nye styrings- og organisationsformer.

Det er muligt at finde nye vinkler og tiltag i "Nyt syn på den offentlige sektor". Det er tiltag og vinkler, der i større udstrækning afspejler en socialdemokratiske tiltag til den offentlige sektor. Den tidligere omtalte "floskel-transformation" træder dog også tydeligt frem. Hovedparten af tiltagene og den generelle linje i publikationen kan ses som en omskrivning af tidligere moderniseringsredegørelser. Tiltag som valgfrihed, større gennemsigtighed og mere samspil med den private sektor som redskab til en bedre service og højere kvalitet er som taget ud af markedsmodellen, som blev lanceret i moderniseringsredegørelserne før regeringsskiftet. I "Nyt syn på den offentlige sektor" lanceres de enkelte elementer adskilt, og der foretages ikke den samme sammenkobling som i den borgerlige regerings moderniseringsredegørelser. Der er også en langt mere kritisk holdning til mange af tiltagene, hvor ulemper og risici ved tiltagene trækkes frem mere eksplicit.

"Med borgeren ved roret" – Regeringens moderniseringsprogram 2002

Da Fogh-Rasmussens regering i slutningen af 2001 indtog regeringskontorerne skete det med et ønske om at skabe ændringer. Det gjaldt også i forhold til den offentlige sektors organisering og funktionsmåde. Da statsministeren i forbindelse med hans tiltræden redegjorde for "rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger" kom der også flere antydninger om tiltag i forhold til den offentlige sektor. Mennesket skal før systemet, og det skal være muligt for den enkelte at vælge den løsning, som passer bedst. Det blev ligeledes slået fast, at "det ikke er afgørende, om den enkelte borger får den nødvendige hjælp og service fra det offentlige eller fra private". De toner, som statsministeren slog an i sin tale, var også at genfinde i regeringens udspil til et moderniseringsprogram, der blev lanceret i maj 2002. Regeringen valgte at relancere betegnelsen "moderniseringsprogram" samtidig med at det fik en mere sigende og indholdsmæssig titel – *Med borgeren ved roret*. Desuden udsendte regeringen et tillægsprogram om frit valg og konkurrence med titlen *Velfærd og valgfrihed*.

Med borgeren ved roret

I indledningen til regeringens moderniseringsprogram redegøres der for målene for den offentlige sektor. Her slås tre centrale mål fast, der skal sikres gennem moderniseringen, således at den offentlige sektor: baseres på borgernes frie valg, er åben, enkel og lydhør og giver kvalitet for pengene (Finansministeriet 2002: 5). Det er ligeledes regeringens mål for den offentlige sektor, at der gøres op med regler og systemer, der virker hæmmende for det frie initiativ. Samtidig skal det fælles ansvar for de svageste kombineres med friheden til selv at vælge løsninger. Programmet er inddelt i fire kapitler, der her kort skal kommenteres.

En offentlig sektor baseret på borgernes ret til egne valg

Under denne overskrift sigtes der på to forhold. For det første at valgfriheden udbygges på en række centrale velfærdsområder. Her fremhæves specifikt sygehus- og ældreområdet. Forudsætningen for udnyttelse af valgfriheden er information og gennemsikring. Til sikring af dette nævnes konkrete initiativer så som kvalitetsdeklarationer på sygehusafdelinger, og at uddannelsesinstitutioner skal offentliggøre information om uddannelsens indhold og kvalitet. For det andet ønsker man at give borgerne noget at vælge imellem. Det skal bl.a. ske ved udarbejdelse af et ensartet grundlag for udbud og tilbud på serviceområderne, således at det gøres lettere for såvel private virksomheder og offentlige myndigheder at benytte og engagere sig i udbud af serviceopgaver.

Forenkling – en åben, enkel og lydhør offentlig sektor

Som det fremgår af overskriften er forenkling det gennemgående fokus. Det skal bl.a. ske gennem sikring af åbenhed i sagsbehandlingen og i beslutningsprocesserne således at retssikkerheden sikres bedst muligt. Der skal også være en tilstrækkelig åbenhed i for tilknytning til beslutninger truffet i kommunalbestyrelserne. Regelforenkling nævnes også eksplicit. Det fremhæves, at regelforenkling indebærer en afvejning mellem hensynet til den enkeltes ansvar og muligheden for at tilgodese særinteresser. Forenklingen skal også foretages inden for den offentlige sektor. Der skal fortsat være fokus på råd og nævn ligesom det skal undersøges, om opgaver nødvendigvis skal løses af den offentlige sektor. Der skal også være en større sammenhæng i de sagsforløb, som borgeren er en del af. Ligeledes skal ny teknologi sikre, at kontakten til borgerne foregår på en hensigtsmæssig måde.

Kvalitet for pengene

En af de store udfordringer, som fremhæves i moderniseringsprogrammet, er den skæve aldersfordeling af offentlige ansatte og i samfundet generelt. Det vil sætte yderligere pres på den offentlige sektor de kommende år. Der skal ligeledes arbejdes bevidst med kvalitets- og effektivitetsudvikling. Der skal også være en større konkurrence mellem det offentlige og det private, således at der sikres den bedste og billigste service. I den forbindelse nævnes konkrete initiativer som omkostningsbaserede regnskaber og mulighed for at private virksomheder kan udfordre pris og kvalitet på de opgaver, der nu varetages af stat og kommuner. Der nævnes også behovet for en fortsat medarbejderudvikling og opgøret med snævre faggrænser. Et af de konkrete redskaber er ledelsesmæssig orientering mod at skabe forandringer. Der skal generelt arbejdes for en mere professionel ledelse i den offentlige sektor.

Moderniseringsprogrammet for 2002 er et eksempel på, hvordan en fastholdelse af generelle temaer fra de seneste 20 års modernisering sker samtidig med en fremhævelse af række særlige temaer. Hovedvægten er lagt på frit valg, markedsløsninger borgerinddragelse samtidig med at temaer som regelforenkling og ledelse- og personale politik fastholdes.

Reformerne

I denne del af afsnittet diskuteres de seneste reformer i den offentlige sektor. Reformen blev en af de foretrukne måder at udvikle den offentlige sektor på igennem de seneste 10 år. Først præsenteres

formålet med reformerne. Dernæst beskrives udviklingen med reformer i den offentlige sektor i Danmark. Til sidst præsenteres de resultater, som reformerne har medført.

Den offentlige sektor har været gennem en reformbølge. Der kan nævnes en række markante reformer: Strukturreformen (kommunalreformen), Politi- og domstolsreformen, Universitetsreformen og digitaliseringsreformen (omtalt i et tidligere afsnit) samt Kvalitetsreformen. For tiden er der lagt op til flere nye reformer: Folkeskolereformen, SU-reformen osv.

Reformer er blevet defineret på følgende måde i en internationalt anvendt forskningspublikation: "Public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organization in getting them (in some sense) to perform better" (Pollitt & Bouckaert 2011: 15). Reformer ses dermed som bevidste ændringer i strukturer og processer i offentlige organisationer, der skal få organisationerne til at fungere bedre på den ene eller anden måde.

I forskningen om den offentlige sektor ses organisationer ofte i et institutionelt perspektiv, hvor fokus er på de formelle og uformelle regelsæt, der hindrer og muliggør handling. Det er ofte centrale politikere, der tager initiativ til reformerne. Desuden kan der være forskellige formål med reformer – ud over blot at få dem til at fungere bedre. En nylig definition på dansk tager højde for disse forhold:

"Reformer er bevidste forsøg fra centrale politiske aktører på – gennem brug af idéer – at grundlæggende ændre institutioner og processer i den offentlige sektor med henblik på at få dem til at fungere bedre/skabe fordelagtige institutionelle positioner/skabe symbolsk opmærksomhed om politiske sager" (Greve 2012: 16).

Reformer er ikke altid kun tekniske og administrative løsninger, men fremmer også bestemte politiske prioriteringer om, hvordan den offentlige sektor skal indrettes fremover. Resultatet kan også være, at der skabes nye udgangspositioner for fremtidige politiske initiativer, og derved vil enhver reformator forsøge at skabe en institutionel opbygning, som sikrer vedkommendes langsigtede interesser. Endelig bliver reformer også brugt til at kommunikere en politik på. At sige "reformer" (eller "strategier" eller "planer") giver politisk opmærksomhed og tiltrækker især mediernes opmærksomhed. Man kan derfor skelne mellem de politikere og ministerier, der er involveret i reformer, og de politikere og ministerier, der blot passer deres daglige arbejde. Der er ofte mere prestige i at være involveret i reformer og reformprocesser. Reformer er dermed blevet en foretrukken måde at drive politik på. Hvis politikere ønsker at markere en ny retning, skal de dermed foreslå et nyt reformtema, som kan sætte dagsordenen for den følgende tids debat.

Reforminstrumentet bliver anvendt internationalt af mange regeringer, f.eks. i USA (Breul & Kamensky 2009, Radin 2012) og i Australien (Advisory Group on Reform of Australian Government Administration 2010).

Reformer af den offentlige sektor – Danmark i et internationalt perspektiv

Den offentlige sektor er blevet reformeret markant gennem de sidste 10 år. Der er sket en række større strukturelle forandringer. Strukturreformen forandrede antallet af kommuner fra 271 kommuner til 98 kommuner og ændrede 13 amter til at blive til 5 regioner. Desuden blev mange opgaver fordelt anderledes mellem kommuner og regioner (og centraladministrationen). Politireformen ændrede på antallet af landets politikredse fra 54 politikredse til 12 politikredse. Domstolsreformen ændrede på antallet af byretsdomstole fra 82 domstole til 22 domstole. Universitetsreformen (fusioner) ændrede på antallet af universiteter fra 12 universiteter til 8 universiteter. Frit valgs-reformen i begyndelsen af 00'erne indførte obligatoriske frit valgs-ordninger for hjemmepleje m.m. i samtlige af landets kommuner. Det er dermed en markant anderledes offentlig sektor vi har i 2013, end vi havde i 2003. De fleste reformer har officielt været kaldt "reformer", mens andre reformer ikke har fået et officielt reform-navn, men har alle de ovenstående karakteristika på en reform (f.eks. frit valgs-reformen). I internationalt perspektiv er de mange institutionelle reformer bemærkelsesværdige. Både Norge og Sverige har forsøgt at ændre på antallet af kommuner, men ingen af landenes regeringer er kommet igennem med en reform. Sverige har over 200 kommuner og i Norge er tallet endnu højere.

De mange reformer har nogle særlige karaktertræk. Der er forskel på dem i forhold til, om de mest er drevet af embedsmænd i centraladministrationen eller om de mest er drevet af politikere. Den anden dimension er, hvor mange grupper og organisationer, der inddrages i reformarbejdet. Hvis vi gruppere reformerne, kan vi betegne dem på følgende måde.

Tabel 3. Reformtypologi

	Embedsmænd	Politikere
Få aktører	Bureaukratreformer	Elitereformer
Mange aktører	Tværgående reformer	Kampagnereformer

(efter Greve 2012: 72)

Bureaukratreformer er, når det kun er en lille håndfuld embedsmænd i nogle centrale ministerier, der sidder og forbereder og gennemfører en reform. Det kunne f.eks. være regnskabsreformen, hvor der blev indført principper om aktivitetsbaserede regnskaber. *Elitereformer* er, når et begrænset antal politikere sætter sig for at gennemføre en reform hurtigt og ved hjælp af eksekvering. Her drages der ikke for mange andre organisationer ind i arbejdet. Universitetsreformen (fusioner) er et eksempel herpå. Reformen blev meldt ud officielt i sommeren 2006 og blev iværksat fra 2007. På meget kort tid var antal af universiteter i Danmark reduceret fra 12 til 8 universiteter. *Tværgående reformer* er, når flere organisationer arbejder sammen om et komplekst implementeringsprojekt. Det er ofte drevet af embedsmænd fra de forskellige organisationer, og de er indstillet på at inddrage flere i arbejdet. Et eksempel kan være digitaliseringsreformen, hvor digitalisering af den offentlige sektor er gennemført over en årrække. Digitaliseringsreformen var igennem lang tid formet som et samarbejde mellem Finansministeriet, KL og Danske Regioner (tidligere Amtsrådsforeningen). De har formuleret og implementeret tre på hinanden følgende digitaliseringsstrategier. Et andet eksempel kan være udarbejdelsen af kodeks for god offentlig topledelse. Her sad tre parter sammen (Finansministeriet, KL og Danske Regioner) og inddrog en række forskellige topledere fra centraladministration, regioner og

kommuner samt forskere og formulerede et samlet kodeks for, hvad god offentlig topledelse var. Dette kodeks har senere inspireret mange andre ledelseskodex på mange forskellige niveauer.

Kampagnereformer er reformer, der er drevet af politikere og som samtidig søger at inddrage en bred række af grupper og organisationer. Kampagnereformer har et tema, som de fremfører, og som kommer til at fungere som en platform for mange forskellige bud på, hvad indholdet af reformen skal være. Et klassisk eksempel er Kvalitetsreformen, som Anders Fogh Rasmussen iværksatte som statsminister i perioden fra 2006-2008. Et nyere eksempel er bestræbelserne på at lave en ny folkeskolereform.

Der er en række kendetegn ved de forskellige reformer de seneste år:

- **Reformer skaber færre, men større organisatoriske enheder.** I næsten samtlige reformer er antallet af administrative enheder blevet reduceret. Tendensen har været at skabe færre, men større enheder. Det er en stort-er-godt tilgang til reformer. Kommunerne blev færre i antal, men større i indbyggertal, regionerne gik fra at være 13 amter til at blive 5 regioner, 54 politikredse over hele landet blev til 12 politikredse og så fremdeles. Politiet var ikke reformeret siden 1938 og domstolene ikke reformeret siden 1919.
- **Reformer er komplekse og indeholder ofte delreformer.** Reformen er ofte meget komplekse i deres indretning. Strukturreformen betød, at over 50 love skulle ændres eller vedtages i Folketinget. Andre reformer har indeholdt en række delreformer. Politireformen var konkret en samling af 8 delreformer, herunder en ledelsesreform og en IT-reform. Domstolsreformen indeholdt en retskredsreform, en indholdsreform og en tinglysningsreform.
- **Reformer medfører behov for senere justeringer og nye reformer.** En række reformer slutter ikke med vedtagelsen i Folketinget. Der er en større implementeringsopgave forude. Dertil kommer, at reformer senere medfører behov for justeringer. Strukturreformen var afhængig af, at der senere blev gennem en revision af Udligningsreformen. Desuden blev der oprettet 5 administrative servicecentre, der skulle tage sig af udbetalingsopgave og andet såkaldt "objektiv sagsbehandling". Opgaverne blev samlet i den ny organisation "Udbetaling Danmark", der drives af ATP og reelt er blevet til et nyt forretningsområde for ATP. Reformen kan også føre til uintenderede effekter. Endelig kan reformer føre til behov for endnu et fornyelsesprojekt.
- **Reformer medfører kommunikationsopgaver for offentlige ledere.** Det vil ofte være op til den lokale ledelse at forklare rationale i reformerne og kommunikere om alle de forandringer, der følger med en reformproces. Derfor er det vigtigt, at de offentlige ledere er klædt på til denne kommunikationsopgave. Det er også grunden til, at offentlige lederuddannelser i en periode har været opprioriteret. Reformernes implementering er afhængig af de offentlige organisationers leders implementeringsevne og kommunikationsevne.

Reformers resultater

Fører reformer til resultater? Der er flere veje til at besvare dette spørgsmål. 1) Vi kan se på evalueringer, der allerede er gennemført og se, hvad de konkluderer. 2) Vi kan se på internationale erfaringer og opsamlings, hvor Danmarks position bliver evalueret.

1) Reformers resultater i konkret kontekst.

Det er langt fra alle reformer, der har været evalueret eller revideret. Internationalt har der dog været større fokus på resultater og evalueringer indenfor de seneste år. Pollitt & Bouckaert (2011) fokuserer i et helt kapitel på resultater i deres bog om reformer. OECD (2005, 2011) har i adskillige nøglepublikationer evalueret resultatet af de seneste års mange reformer. OECD anerkender, at der er opnået resultater, men at der også er lang vej igen før regeringer kan være tilfredse:

”Reforms to the public in the past 20 years have significantly improved efficiency, but governments of OECD countries now face a major challenge in finding new efficiency gains that will enable them to fund these growing demands on 21st century government” (OECD 2005: 205).

Politireformen blev evalueret i 2011 af forskere fra Københavns Universitet (Balvig og Holmberg 2011). Evalueringen nåede frem til, at der var gode elementer: bæredygtige politikredse, bedre kriminalitetsbillede, større åbenhed, første ”børnesygdomme” løst, responstid reduceret og lokale organisationer fungerer bedre end før reformen. Både godt og dårligt: Stærke organisationer, men som overser lokalsamfundet; lokalpolitiet bliver overset; lokaleråd og retsråd, men uden nye ressourcer. Dårligt: Synlighed, borgerkontakt, langt til lederen, kommunikation, kompetencetab, lokalkendskab, præventivt arbejde (kilde: Dansk Politi).

Domstolsreformen fra 2007 fungerer ikke altid efter hensigten. Ifølge Advokatrådet er der bl.a. længere sagsbehandlingstider i civile sager. Derfor har Justitsministeriet i 2012 nedsat et udvalg, der skal se på effekterne af Domstolsreformen med henblik på evt. justering af reformen. Udvalget er sammensat af følgende organisationer: Justitsministeriet, Finansministeriet, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Advokatrådet og Danske Advokater. Udvalget skal afslutte sit arbejde senest 1. september 2013.

Strukturreformen var sandsynligvis 00’ernes mest markante reform i den offentlige sektor:

”Den bestående kommunale struktur i Danmark er nu over 30 år gammel, og det er regeringens opfattelse, at tiden er kommet til en kritisk gennemgang af det bestående system. Regeringen vil derfor i denne uge nedsætte en strukturkommission, som skal se på, om det eksisterende system nu også lever op til vor tids krav til et moderne velfærdssamfund. Kommissionen skal tage sit udgangspunkt i borgerne og i de opgaver, som skal løses[...]” (Strukturkommissionen – sammenfatning, 2004).

Det var meddelelsen i statsministerens åbningstale til Folketinget 2002. Det satte gang i det, som nogle har kaldt den største reform af den danske offentlige sektor nogensinde. Kommissionen kommer med sin betænkning i starten af 2004. I juni samme år indgår regeringen forlig med Dansk Folkeparti. I øvrigt et forlig der adskiller sig fra Strukturkommissions anbefalinger på flere punkter. I aftalen hed det bl.a.:

”Reformen tegner en ny offentlig sektor, hvor kommuner, regioner og stat har hver sin opgavemæssige identitet. Staten fastlægger de overordnede rammer. Kommunerne

varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor. Fem nye regioner får ansvaret for sundhedsvæsenet, bliver dynamo for den regionale udvikling og får ansvaret for at løse større driftsopgaver for kommunerne” (Regeringen 2004).

Der var et eksPLICIT ønske om at skabe større og mere bæredygtige kommuner. I aftalen havde en bæredygtig kommune et indbyggertal på minimum 30.000. Som bekendt endte det med 98 kommuner med et gennemsnitligt indbyggertal på cirka 55.000. De større og mere bæredygtige kommuner fik en række nye opgaver:

- En styrket rolle i sundhedsvæsenet, hvor kommunerne tilskyndes til en effektiv forebyggelses-, trænings- og plejeindsats.
- Al genoptræning, der ikke foregår under sygehusindlæggelse.
- Myndigheds- og finansieringsansvaret for alle sociale tilbud til borgerne.
- Institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer.
- Myndigheds- og finansieringsansvaret for den vidtgående specialundervisning.
- Specialskoler, bortset fra de lands- og landsdelsdækkende.
- Myndigheds- og finansieringsansvaret for størstedelen af specialundervisningen for voksne.
- Tilbud om erhvervsservice.
- Større ansvar for den kollektive trafik.
- Ansvar for størstedelen af de hidtidige amtsveje.
- De fleste nuværende amtslige natur- og miljøopgaver.
- Større kompetence inden for den fysiske planlægning.
- Større ansvar for de lokale kulturtilbud.

De nye regioner, der fortsat havde folkevalgte politikere i spidsen, men mistede retten til skatteudskrivning, fik ansvaret for følgende opgaver:

- Ansvar for sygehusvæsenet, herunder den behandlende psykiatri, og hele sygesikringsområdet.
- Ansvar for udarbejdelse af udviklingsplaner, der skal indeholde en samlet overordnet vision for regionens udvikling på områderne natur og miljø, erhverv, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur samt udviklingen i regionens udkantsområder og landdistrikter. Regionerne får mulighed for at koordinere tiltag på disse områder og sekretariatsbetjener de nye regionale vækstfora.
- Ansvar for en række institutioner for udsatte grupper og grupper med særlige behov.
- Oprettelse af trafikelskaber i hele Danmark. Trafikelskaberne får ansvaret for den kollektive bustrafik i regionen samt de amtsbaner, der ikke overgår til staten.

Strukturreformen er blevet omtalt som ”den utænkelige reform” (Christiansen & Klitgaard 2008), fordi det ud fra et teoretisk perspektiv var vanskelig at forestille sig, at så mange borgmestre og andre politikere ville opgive deres magtbaser, når nogle kommuner blev nedlagt. Den adskiller sig også fra andre af de tidligere reformer ved at bygge på en række klare principper for bl.a. fordeling af opgaver mellem niveauerne og borgernes indgang til den offentlige sektor – også selv om principperne ikke blev realiseret med samme konsekvens, som de blev formuleret (ibid, s. 15).

Reformen trådte i kraft d. 1.1. 2007 og har siden været under udmøntning. I foråret 2013 kom den officielle evaluering af kommunalreformen. Evalueringen er foretaget af Økonomi- og indenrigsministeriet (2013) i samarbejde med bl.a. KORA. I udvalget, der har udarbejdet evalueringen, har siddet: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og KL. Evalueringen har særligt fokuseret på sundhedsområdet, socialområdet, og de specialiserede undervisningstilbud, natur- og miljøområdet samt den regionale udvikling. Evalueringen har undersøgt "muligheder for bedre at understøtte en effektiv og moderne offentlig sektor, der leverer ydelser af høj kvalitet og er rustet til fremtidens udfordringer". Evalueringen når frem til følgende (se rapporten pp. 19-20):

"Samlet set er det udvalgets vurdering, at der med kommunalreformen er skabt en ramme for en mere robust offentlig sektor, der bedre er i stand til at møde de aktuelle og kommende års udfordringer. Et af de centrale tværgående mål med reformen var at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed. Desuden var der en forventning om, at kommunalreformen kunne understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele etc.(...). På baggrund af udvalgets analyse, er det vurderingen, at kommuner og regioner i disse år er i færd med at realisere de nævnte målsætninger fra reformens indførelse. Udviklingen kan dog ikke overalt knyttes tæt til reformen" (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013).

Evalueringen peger også på, at der fortsat er uudnyttede potentialer, hvis indfrielse kræver en fortsat indsats. Der peges bl.a. behovet for bedre koordination på sundhedsområdet og en række af de sociale områder.

Kvalitetsreformen: Efter vedtagelse af Strukturreformen og forløbet omkring Globaliseringsrådet var der ikke planer om store reformtiltag i 2006. Det ændrede sig efter sommerferien, hvor statsministeren kom tilbage med en idé til en Kvalitetsreform. Baggrunden var bl.a., at den offentlige sektor vil komme til at mangle arbejdskraft. Samtidigt understregede han, at reformen ikke måtte koste ekstra ressourcer. På den måde lignede den tidligere reforminitiativer. Der blev i hast produceret et kort notat, der primært indeholdt allerede kendte initiativer. Det første egentlige udspil kom i november 2006: "På vej mod en kvalitetsreform" med følgende punkter:

- Frit valg
- Sammenhængende service
- Mål og resultater
- Konkurrence
- Ledelse og medarbejderinddragelse.

Der var en tydelig lighed med det eksisterende og tidligere moderniseringsprogrammer og teoretisk var der også et klart afsæt i New Public Management tankegangen.

Processen i tilknytning til Kvalitetsreformen var på samme måde som ved Globaliseringsrådet bygget op omkring en række temamøder, hvor repræsentanter for foreninger og eksperter deltog med indlæg. Det gav dog ikke den store folkelige forankring, hvor en måling viste, at det meget få faktisk kendte til Kvalitetsreformen. Processen omkring kvalitetsreformen blev "forstyrret" af en avis-kronik i foråret 2007,

hvor fagbevægelsen inviterede sig selv med i forhandlingerne omkring kvalitetsreformen. Resultatet blev trepartsforhandlinger, hvor regeringen, arbejdsgivere og arbejdstagere gik i realitetsforhandlinger om udmøntningen af Kvalitetsreformen. Disse forhandlinger blev afsluttet sommeren 2007 med trepartsaftalerne og betød et beløb på 10 mia. til diverse kvalitetsinitiativer samt 50 mia. til en "Kvalitetsfond".

I august 2007 præsenterede statsministeren og vicestatsministeren Kvalitetsreformen. Den indeholdt nu følgende punkter:

- Brugere i centrum
- Attraktive arbejdspladser
- Ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere
- Institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten
- Stærkt lokalt selvstyre
- Afbureaukratiseringsreform
- Flere hænder til nærværd og omsorg
- Investeringer i fremtidens velfærd.

Det var en anden dagsorden og rangorden end det NPM-udspil, som regeringen havde lanceret i dens første udkast. Væk var frit valg, konkurrence og mål- og resultatstyring som synlige referencepunkter til NPM. I stedet var der fokus på andre værdier som brugere i centrum, attraktive arbejdspladser, ledelseskompetencer, stærkt lokalt selvstyre og opfordringer til institutionerne om innovativ kvalitetsudvikling. Samlet havde det meste dog været prøvet tidligere i moderniseringssammenhænge. Man kan derudover hæfte sig ved følgende. Kvalitetsreformen betød et input på samlet set 60 mia. kr. til den offentlige sektor. Et stykke fra målet om at reformen ikke skulle koste ekstra ressourcer. Man kan sige, at de afsatte midler er et væsentligt virkemiddel i reformen, og med et så eksplicit ressource-løft på 60. mia. kr. adskiller den sig fra andre moderniseringstiltag. Traditionelt har Finansministeriet været den helt centrale aktør når det drejede sig om lancering og styring af moderniseringstiltag. Med Kvalitetsreformen indtog Statsministeriet rollen som den væsentligste koordinator (selv om den havde lånt personale fra Finansministeriet).

Kvalitetsreformen fra 2006-2008 er ikke blevet officielt evalueret, men en række forskere har beskæftiget sig med reformen. Greve (2012) gennemgår reformprocessen og særligt det politiske spil omkring reformen. Undersøgelsen viser, at reformens konkrete resultater om 10. mia. kr. mere til offentlige kvalitetsinitiativer og 50 mia. kr. til en kvalitetsfond, der skulle hjælpe til finansiering af fremtidens sygehuse, bedre fysiske rammer på de borgernære områder i kommunerne samt arbejdskraftsbesparende teknologi, lå langt fra de første udmeldte mål med reformen om at skabe mere kvalitet for de samme eller færre ressourcer. De politiske processer førte til en merpris på 60. mia. kr., som ikke var forudsat eller forudset ved reformprocessens begyndelse i 2006. Karakteristika ved de omtalte reformer er sammenfattet i tabel 4.

Tabel 4: Karakteristika for udvalgte reformer i Danmark

	Fokus	Udgifter	Sigte	Evalueret
Strukturreform	Fra 271 til 98 kommuner og fra 13 amter til 5 regioner. 3 delreformer 50+ lovændringer	Officielt udgiftsneutral	Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren	I marts 2013 af Økonomi- og Indenrigsministeriet
Politireform	Fra 54 til 12 politikredse. 8 delreformer	Officielt udgiftsneutral	Et styrket politi – mere og bedre politi	Af forskere fra Københavns Universitet 2011
Domstolsreform	Fra 82 til 22 3 delreformer	Officielt udgiftsneutral	Domstolene – den bedst mulig betjening af borgerne	Udvalg nedsat af Justitsministeriet skal afrapportere 1.9.2013.
Kvalitetsreform	180 kvalitetsinitiativer	60 mia. kr. (10 mia. kr. + 50 mia. kr. til kvalitetsfond)	Bedre velfærd og større arbejdsglæde	Ikke officielt evalueret

2) Reformers resultater i internationalt perspektiv

Reformer bliver stigende grad målt, vejet og vurderet i internationale sammenhænge. Det sker i flere sammenhænge. Der begynder at komme mere empirisk forskning om effekter af reformer. Det er både fra forskere som Pollitt & Bouckaert (2011) og andre forskere. Et større, nyere EU-baseret forskningsprojekt ser på de samlede effekter af reformer af den offentlige sektor (Van de Walle & Hammerschmid 2010; Pollitt & Dan 2011). Forskerne undersøger også betydningen af finanskrisen for reformer i den offentlige sektor (Hood 2010) og den øgede fokus på opgørelse af produktivitet (Dunleavy & Carrera 2013). Forskerne er nået frem til, at de historisk-institutionelle forskelle på landenes reformbevægelser skal anerkendes (Andrews 2010). Samme indsigt nåede OECD som nævnt frem til i organisationens store moderniseringsrapporter fra 2005 og 2010. Forskere har senest fokuseret på en tendens til internationalisering af reformdagsordenen (MacNutt & Pal 2011).

De mange internationale indeks, der er fremkommet gennem de senere år, vurderer på helt konkret vis, hvordan landene ligger i forhold til anden. Her har Danmarks position i mange tilfælde været fordelagtig – se tabel 5. Vejen hen mod indeks er blevet bemærket i flere sammenhænge og der er diskussion af betydningen af disse indeks. Det er formentlig en debat, der vil fortsætte, men det vigtige budskab i nærværende sammenhæng er, at der er tilgængelige målinger og opgørelser. Der er med andre ord empirisk funderet viden om effekter af reformer. Denne viden vil blive øget i takt med, at de internationale organisationer forbedrer deres målinger og empiriske dataindsamling. Danmark vurderes på en lang række punkter at have en effektiv offentlig sektor. Hvad kan det bruges til? Selv om disse oversigter skal læses med varsomhed, kan det bruges til at lære af de bedste internationalt. Der er andre

lande, der har gode erfaringer med udvikling i styring af den offentlige sektor, og de lande kan lære af hinandens positive og negative erfaringer. Indeks spiller en stadig større rolle i den internationale debat om reformer. OECD, Verdensbanken og andre organisationer har udviklet nye indeks med henblik på den offentlige sektor.

Tabel 5. Udvalgte internationale indeks og Danmarks position

Indeks	Danmarks position	Beskrivelse
Transparency International	Nr. 1	Danmark er det land i verden med mindst korruption
World Bank worldwide governance indicators : government effectiveness	Nr. 2.	Danmark har den mest effektive offentlige styring efter Finland
OECD Better Life Index: work-life balance	Nr. 1.	OECDs nye indeks med indikatorer et bedre liv for borgerne
EuroStat om digitalisering:	Nr. 4.	Indbyggere, der anvender internettet dagligt

Den internationale udvikling går i retning af at visualisere og sammenligne data på tværs af organisationer og af lande. Performance management-litteraturen peger i retning af, at sammenligning og benchmarking er kommet for at blive – og vil blive forstærket i de kommende år. Interessen for ”big data” (Mayer-Schönberger & Cuckier 2013) er taget til, og den offentlige sektor har indsamlet og indsamler stadig enorme mængder af data, som kan analyseres, diskuteres og bruges til sammenligning i tid og rum. I Danmark følges interessen for ”big data” bl.a. af forskeren Mikkel Flyverbom fra CBS.

Diskussion

Der har været meget diskussion om, hvad reform-begrebet kan føre med sig og hvordan det anvendes. I en forskningsbaseret gennemgang af internationale reformbevægelser, når den hollandske professor Paul t’Hart frem til følgende:

”The term ”reform” ought to be reserved for methodical attempts to achieve far-reaching changes in key beliefs and behaviors within a community and the governance structure underpinning them. Marginal adjustments of existing practices – however defensible – are not reform: it is public policy as usual” (t’ Hart 2010: 204).

Dette afsnit har identificeret en udvikling i tilgangen til reformer:

- Fra en bredere dagsorden om styring i den offentlige sektor til fokus på reformbegrebet. Ordet ”reform” (eller ”strategi”) bliver stadig mere anvendt, når udviklingen af den offentlige styring er på tale. Reform er blevet et ord og begreb, som politikere og beslutningstagerne gerne benytter.

- Fra få til mange reformer. Der er kommet stadig flere reformer af den offentlige sektor. Der er meget der tyder på, at reformtempoet vil fortsætte i de kommende år.
- Fra få til flere, men stadig ikke tilstrækkeligt med evalueringer af reformer. Flere af de iværksatte reformer bliver evalueret. Men det gælder ikke alle reformer. Det er også forskelligt, hvordan de bliver evalueret. Der mangler en mere samlet og systematisk overvejelse og politik for, hvordan større reformer bliver evalueret, så viden om dem kan bruges fremadrettet.
- Fra en national tilgang til en international evaluering af reformer. Flere internationale organisationer beskæftiger sig med at evaluere og vurdere resultater af reformer, og reformers resultater sammenlignes og benchmarkes på tværs i nye indeks. Den internationale udvikling i retning mod "big data" og større empirisk indsamling af data vil gøre den udvikling endnu mere synlig i de kommende år.

Hovedsigtet med mange reformer synes at have været tredelt: 1) at skabe en effektiv og moderne offentlig sektor, der leverer ydelser af høj kvalitet, 2) at gøre det indenfor de aftalte og begrænsede ressourcemæssige rammer og 3) at ruste den offentlige sektor til fremtidens udfordringer. Hvad der præcis skal lægges i nr. 1. og nr. 3 er til fortsat debat og er hele tiden under udvikling, mens nr. 2. varetages af Finansministeriet på vegne af den samlede regering. Reformen har været gennemført af en reformkoalition, hvor de gennemgående deltagere er Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Statsministeriet, KL og Danske Regioner. I enkelte tilfælde har der været andre aktører med i reformarbejdet.

Delkonklusion: Modernisering og reformer – et historisk rids

Moderniseringsprogrammerne i 1980'erne, 1990'erne og 2000'erne følger den overordnede moderniseringsdagsorden sat med '83 programmet. Det samme kan til en vis grad siges om Kvalitetsreformen, der i sin endelige udformning på mange måder gentager punkter fra tidligere reformer. Med andre ord har der været en sti, som den overordnede moderniseringsdagsorden har befundet sig på. Strukturreformen falder lidt uden for dette mønster, men er også en anden type reform. Spørgsmålet er naturligvis, hvorvidt finanskrisen og andre faktorer har ændret den overordnede moderniseringsdagsorden, og om kommende reformer vil betrede en ny sti. Regeringen, der tiltrådte i 2011 har ikke udsendt et decideret program, men har sammenfattet indsatsen i regeringens 2020-plan (afsnit 4) (Regeringen 2012) og senest har Økonomi- og Indenrigsministeriet oprettet hjemmesiden "Modernisering.nu" med eksempler på aktuelle moderniseringstiltag rundt om i den offentlige sektor.

Indførelsen og implementeringen af moderniseringsprogrammer og reformer i Danmark er grundlæggende pragmatisk. Regeringen og dens samarbejdspartnere forfølger en dagsorden, men sammenlignet med andre lande, sker det på en pragmatisk måde i den forstand at de aldrig går til ekstremer eller forfølger en teoretisk tilgang fuldt ud, som det er set i f.eks. New Zealand. Der er sjældent en bestemt teoretisk forståelse bag tiltagene. Det er muligt at aflæse teoretiske argumenter bag visse dele af tiltagene, men den teoretiske forståelse bliver ikke kontinuerligt styrende for tiltaget. Billedligt talt befinder den danske udvikling med modernisering og reformer sig inden for et midtsøgende bånd uden at komme ud i ekstremer.

Det er også et kendetegn, at der i forbindelse med nogle moderniseringstiltag sker en inddragelse af forskellige parter. Det er ikke nødvendigvis i alle faser eller dele af et moderniseringstiltag eller en reform at involverede parter bliver indbudt, men de vil typisk være inddraget på et tidspunkt. Det ses ved Kvalitetsreformen, men også i forbindelse med konkrete dele af moderniseringsreformer som f.eks. udlicitering, sker der involvering af berørte parter. Det er dog ikke muligt at sige noget generelt om, hvordan f.eks. faglige organisationer tager i mod de forskellige reformtiltag. Der har ikke været ret meget forskning om dette område.

Reformer er kommet på den politisk-administrative dagsorden. En del af udviklingen i styringen af den offentlige sektor sker gennem reformer.

Der er indført en række markante reformer af den offentlige sektor, herunder strukturreform, politireform, domstolsreform og kvalitetsreform. Mange af reformer har skabt færre, men større enheder. Mange af reformerne har været komplekse og har indeholdt flere delreformer.

En række reformer, men ikke alle reformer, er blevet evalueret. Der er ikke en fælles, systematisk måde at evaluere reformer på. De tilgængelige evalueringer viser, at en række formål med reformerne er blevet opfyldt. Eksempelvis lyder den officielle evaluering fra strukturreformen på, at den har skabt grundlag for en effektiv og moderne offentlig sektor og den er rustet til fremtidige udfordringer. Sammen med den ønskede begrænsning i ressourceanvendelsen udgør effektivitet og kvalitetsforbedring samt rustning til fremtidens udfordringer kerneelementerne i reformudviklingen.

Internationalt er der sat fokus på resultater af reformer, og resultater opgøres i stigende grad i forskellige internationale indeks, som internationale organisationer indsamler og analyserer data til, der efterfølgende anvendes til benchmarking af landenes reformindsats.

Rammen kan udvides for, hvad der udgør et resultat. Det kan være 1) det konkrete resultat, som blev lovet i reformerne og som bliver evalueret, 2) resultatet over tid i form af de langsigtede effekter af en indsats og 3) det kan være et mere institutionelt betinget resultat om at styrke styringskapaciteten - og en mere grundlæggende styrkelse af konkurrenceposition overfor andre aktører i andre lande i international benchmarking kontekst.

Afsnit 4. Performance Management

Dette afsnit handler om mål- og resultatstyring – eller i daglige tale performance management. Først præsenteres idéen bag performance management. Dernæst gennemgås de konkrete styringstiltag over tid. De foreløbige resultater præsenteres. Det afsluttes med en diskussion og konklusion.

Den helt grundlæggende idé er at fokusere offentlige organisationer på, at de skal skabe resultater.

Resultater kan både skabes på kort sigt (output) og ved at opnå en effekt på langt sigt (outcome).

Performance management har været anvendt i den offentlige sektor gennem en årrække.

Resultatorientering var også en del af NPM (Hood 1991), men er i dag et selvstændigt fokus- og forskningsområde. Der er en stadig voksende litteratur om performance management i praksis i den offentlige sektor. OECD skriver følgende om performance management:

“Over the past two decades, enhancing public sector performance has taken on a new urgency in OECD member countries as governments facing mounting demands on public expenditure, calls for higher quality services, and, in some countries, a public increasingly unwilling to pay higher taxes” (OECD 2005: 56).

“Performance means the yield or results of activities carried out in relation to purposes pursued. Its objective is to strengthen the degree to which governments achieve their purpose “(OECD 2005: 57).

“A management cycle under which programme performance objectives and targets are determined, managers have flexibility to achieve them, actual performance is measured and reported, and this information feeds into decisions about programme funding, design, operations and rewards or penalties (OECD 2005: 59).

“Measuring performance means systematically collecting data by observing and registering performance related issues for some performance purposes (Van Dooren et. al. 2010: 6).

Regeringer verden over har benyttet performance management gennem de seneste år. USA's præsident Barack Obama siger således: “If we believe governments can make a difference in people’s lives, we have an obligation to prove that it works, by making government smarter and leaner and more effective” (Obama 13 april 2011 på Performance.gov hjemmesiden fra den amerikanske regering).

Der er vokset en del forskningslitteratur frem om performance management. Der findes nu oversigter om performance management i praksis (Van Dooren et. al. 2010) og teorier om performance management (Pollitt & Bouckaert 2011; Talbot 2010). Performance management i den offentlige sektor må tage højde for den kompleksitet af opgaver og aktører, der findes (Moyhinan et.al. 2011). Moyhinan et. al. skriver, at “performance regimes should be designed to reflect the environment in which they work rather than a one-size-fits-all model that may work perfectly well under some conditions but fail under others”.

Der er en række elementer i grundmodellen for performance management:

1. Performance mål skal defineres
2. Performance skal ledes (performance management)
3. Performance krav nedfældes i resultatkontrakt eller resultataftale og kobles til budgetter.
4. Performance management sættes ind i system eller regime
5. Performance management kobles til strategi og til kommunikationsaktiviteter
6. Performance management kræver samarbejde
7. Performance management kræver deltagelse fra relevante parter
8. Performance management kobles til digitalisering og digitale systemer
9. Performance management data analyseres
10. Performance management resultater dokumenteres og vurderes, f.eks. gennem møder.
11. Performance management resultater sammenlignes på tværs af enheder
12. Performance management fokuserer på resultatopfølgning.

Der er forskellige formål med performance management: Et læringsperspektiv, et styringsperspektiv og et kontrolperspektiv (Van Dooren et. al. 2010). Udfordringen er at finde balancen mellem dem og kommunikere om valget. Ofte loves "læring" i begyndelsen, mens "kontrol" kommer på banen senere. Der sker en udvikling fra et mere snævert performance management system til en bredere "performance governance" tankegang (Bouckaert & Halligan 2008).

Behn (2007) beskriver kæden således: objectives, tactics, data, analysis, questions for data and objectives, learning, collaboration, experiments/innovation, meetings, reflection and strategic thinking.

Udfordringen er at fokusere på resultater på langt sigt (outcome) i stedet for kun på kort sigt (output). Det er imidlertid lettere sagt end gjort, og der er intet land endnu, der udelukkende er styret efter et outcome-baseret system.

I USA blev der i 1993 vedtaget en lov om resultatstyring: Government Performance and Results Act (GPRA). Denne lovgivning har siden været forankringspunktet for performance management i USA. Med tiden iværksatte en del amerikanske byer og stater performance management systemer. I 2010 blev performance management loven revideret i Kongressen i USA. En ny Government Performance and Results Act Modernization Act blev vedtaget i 2010. Ministerier og styrelser skal f.eks. præsentere 4-års performance planer umiddelbart efter en ny præsident er tiltrådt. Danmark kunne tilsvarende overveje en egentlig lovgivning om resultatorientering.

Udviklingen i performance management

I dette delafsnit beskrives kort udviklingen i performance management i den danske offentlige sektor.

Mål- og resultatstyring blev for alvor introduceret i Danmark som led i moderniseringsprogrammet i 1980'erne. Her begyndte der at blive stillet mål op for, hvilke resultater de offentlige organisationer

skulle opnå. I Danmark har økonomistyringen derfor igennem en årrække været influeret af performance management-anbefalingerne.

Kontraktstyrelser og resultatkontrakter blev introduceret i 1990'erne i centraladministrationen. I begyndelsen var der kun 9 styrelser, der blev tituleret som kontraktstyrelser. Siden bredte fænomenet sig til mange andre styrelser. Rigsrevisionen kom med en beretning i 2009. Rigsrevisionen undersøgte 40 udvalgte institutioners arbejde med performance management. Desuden gik Rigsrevisionen i dybden med 5 cases: Søfartsstyrelsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet), CIRIUS (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling), Farvandsvæsenet (Forsvarsministeriet), Danmarks Meteorologiske Institut (Klima- og Energiministeriet) samt Udlændingesservice (Integrationsministeriet).

En aktuel optælling viser, at der ca. er 108 enheder, der har resultatkontrakter i centraladministrationen (oplysning fra Moderniseringsstyrelsen 18.03.2013). En oversigt over resultatkontrakter ventes senere offentliggjort senere i 2013.

En rapport om "Intern kontrol og resultatopfølgning" blev udarbejdet i midten af 1990'erne. Her blev den interne kontrol sat på dagsordenen og det blev diskuteret, hvordan en hensigtsmæssig resultatopfølgning kunne institutionaliseres. I midten af 1990'erne blev virksomhedsregnskaberne indført, og de blev senere kaldt årsrapporter. Resultatstyring udvides til at omfatte mere end blot styrelser. Resultatkontrakter og resultatstyring indføres på en lang række policyområder i den offentlige sektor i løbet af 00'erne. Beskæftigelsesministeriet er af de ministerier, hvor performance management har været mest udbredt.

Af Moderniseringsstyrelsens hjemmeside fremgår det, at der ingen centralt fastlagte regler og krav er for organisationerne i staten. Den enkelte organisation ("virksomhed") skal dog en gang årligt rapportere om sine mål og målopfyldelse. Det seneste styringsdokument fra Finansministeriet om resultatkontrakter er publikationen "Ansvar for styring" fra 2010.

Moderniseringsstyrelsen præciserer også, at "resultatkontrakter er aftaledokumenter som ikke har retlig karakter. Kontrakter udformes indenfor rammerne af den almindelige hierarkiske styringsrelation på ministerområderne og ændrer således ikke på ministeransvaret og ministerens ret til og mulighed for at delegere opgaver indenfor sit område" (Moderniseringsstyrelsen 2013).

Resultaterne er kun i begrænset omfang knyttet til budgetter i den offentlige sektor, hvilket til tider medfører udfordringer. Der oprettes stillingskategorier til at holde styr på den øgede mængde af styringsinformation. Controllere begynder at blive ansat i den offentlige sektor. Økonomidirektørens opgaver og beføjelser udvides. Resultatstyring gennemføres også på individuelt niveau gennem resultatløns og direktørkontrakter.

Resultatkontrakter indføres også i regioner og kommuner. Dermed udvides performance management regimet til at omfatte det meste af den offentlige sektor. Resultatkrav til regioner og kommuner aftales i de årlige økonomiforhandlinger mellem Finansministeriet på den ene side og henholdsvis Danske Regioner og Kommunernes Landsforening på den anden side. En del af opgaverne udføres på kontrakt af eksterne leverandører gennem udliciteringskontrakter. KREVI undersøgte de interne kontrakter i

kommunerne i 2008. KREVI fandt, at kontraktstyring var blevet udbredt, så 2/3 af kommunerne anvendte det. Kontraktstyring blev især brugt til at styrke dialogen mellem niveauerne i organisationen, mens det kneb mere med resultatopfølgningen og iværksættelse af økonomiske konsekvenser.

KL og regeringen har løbende dialog om bedre økonomistyring, som performance management er en del af. I aftalen for kommunernes økonomi for 2013 er teksten: "God økonomistyring er en forudsætning for kommunernes udgiftsstyring og bidrager samtidig til at skabe et overblik og gennemsigtighed i, hvad de offentlige ressourcer anvendes til. Der er derfor igangsat et arbejde, der skal forbedre økonomistyringen markant i hele den offentlige sektor. I staten er der i 2012 gennemført en række initiativer, som skal understøtte bedre statslig økonomistyring på koncern- og institutionsniveau. Det er ligeledes med økonomiaftalen for 2012 aftalt, at der skal rettes fokus på øget økonomistyring i kommunerne. Regeringen er i forlængelse heraf enige om i efteråret 2012, at gennemføre en kortlægning af kommunernes økonomistyring, der blandt andet skal fokusere på den konkrete praksis for styring, budgettering, opfølgning samt kobling mellem økonomi og aktivitet" (Regeringen, KL, 2012).

Resultatkontrakter er påvirket af forhandlinger mellem ministerier og de underliggende organisationer. På universitetsområdet er antallet af mål blevet mindsket og til gengæld er kravene til universiteterne blevet præciseret.

Resultatkontrakter kræver en aktiv ledelse for at blive implementeret. Derfor sætter flere organisationer fokus på strategisk ledelse, som en del af resultatstyringen.

Konkret har mange organisationer suppleret den overordnede performance management styring og resultatkontrakterne med forskellige typer af økonomistyringsmodeller. Modellerne inkluderer bl.a. Balanced Score Card og Lean management. En række økonomistyringsværktøjer er købt af private leverandører eller anbefalet af private konsulentfirmaer.

Beskæftigelsesministeriet er et af de ministerier, der mest konsekvent har anvendt performance management. Det er sket som led i policyen om det enstrengede beskæftigelsessystem. Kommunerne har tilpasset sig det enstrengede beskæftigelsessystem (KL 2010).

Den danske performance management model har en række karakteristika.

- Performance management følger ikke en fælles og ensartet skabelon, men er tilpasset styringsbetingelser indenfor hvert ministerium og hver sektor.
- Som konsekvens heraf er der ikke en samlet performance management model i den danske offentlige sektor, men forskellige varianter af performance management.
- Formålet med performance management er delt mellem læring, styring og kontrol, og deres indbyrdes relation og styrkeforhold varierer betydeligt.
- Der er stor variation i hvilken udstrækning performance management eksplicit er koblet til strategi og strategisk ledelse.
- Formen for resultatkontrakter tilpasses og justeres jævnligt. Antallet af performance mål er generelt blevet færre, og der er flere kvantitative mål end før.

- Der er forskellige niveauer og praksis for, hvordan data analyseres og anvendes i beslutningstagen og ledelsespraksis.
- Der er stor variation for, hvordan resultatopfølgning sker i de enkelte organisationer
- Som følge af den store variation i anvendelsen af performance management, er der heller ikke noget centralt overblik over performance management data eller ledelsesmæssige anvendelse.

En foreløbig beskrivelse af performance management i Danmark kunne lyde på følgende måde:

1. Performance mål meldes ud af relevante politiske institutioner (Folketing, regionsråd, kommunalbestyrelser).
2. Overordnede performance mål for regioner og kommuner aftales i de årlige økonomiforhandlinger mellem Finansministeriet og regioner og kommuner. Performance mål er dermed ofte en forhandlet løsning, som indgår i en større aftaleløsning.
3. Performance mål udmøntes konkret i resultatkontrakter.
4. Anvendelse og udbredelse af resultatkontrakter varierer i udstrakt grad mellem ministerier, mellem policyområder, mellem regioner og mellem kommuner.
5. Strategisk ledelse i forhold til anvendelse af performance mål og resultatkontrakter varierer.
6. Resultater af rapporteres i årsrapporter. Det er forskelligt, hvilke ledelsesmæssige konsekvenser, der drages af resultaterne i årsrapporterne.
7. Der mangler en fælles tilgang til evaluering og revisionstilgang til resultaterne i årsrapporterne på tværs af organisationer i den offentlige sektor. Der er forskellige organisationer, f.eks. Rigsrevision, Finansministeriet og de enkelte kommunalbestyrelser, der hver tager fat om enkelte årsrapporter, men kun få organisationer, der har det brede blik. Rigsrevisionen kan potentielt have denne rolle, men har kun begrænset indflydelse i kommunerne.
8. Der er ikke nogen overordnet strategisk ramme for performance management og for anvendelse af resultatkontrakter på tværs af ministerier, regioner og kommuner.

Dunleavy & Carrera (2013: kapitel 10) foreslår i en ny bog om produktivitet i den offentlige sektor følgende tilgang til øget produktivitet i den offentlige sektor:

1. Hold konsekvent fokus på produktivitet gennem ledelsesopmærksomhed og styringssystemer
2. Styrk mulighed for leverandørskift og gå efter substantielle ændringer i servicelevering
3. Involver ledere og medarbejdere i produktivitetsforbedringen
4. Brug midlerne fra produktivitetsgevinster til offentlige serviceforbedringer.

Resultater

Finansministeriet har selv i forskellige publikationer vurderet, hvor hensigtsmæssigt performance management systemet fungerer (Finansministeriet 2010).

Forskere som Binderkrantz & Grønnegaard (2009, 2010, 2011) har undersøgt virkningen af performance management i relation til direktørkontrakter. De nåede frem til, at resultatkontrakter bruges meget

forskelligt af de forskellige ministerier. Der er ingen fælles model på tværs af ministerier. Ministerierne har brugt denne frihed til at tilpasse resultatkontrakterne, så de passer til netop deres policyområde. Resultatkontrakterne er blevet brugt pragmatisk og som interne koordineringsredskaber. Resultatkontrakter sætter kun sjældent fokus på omkostningseffektivitet. Direktørkontrakter har langt fra den ønskede styringsmæssige effekt i centraladministrationen. I stedet bruges kontrakterne til at styre policy med og til at påvirke interne organiseringsændringer. Resultatkontrakter er kun et middel ud af flere til at styre offentlige organisationer med.

Rigsrevisionen (2009) har vurderet effekten af performance management praksis i centraladministrationen. Rigsrevisionen når frem til, at resultatkontrakter udgør et nyttet styringsinstrument både i relation mellem departement og institution og interne i institutionerne. Undersøgelsen viser, at der fortsat er mulighed for at styrke kontraktens fokus på kerneopgaverne.

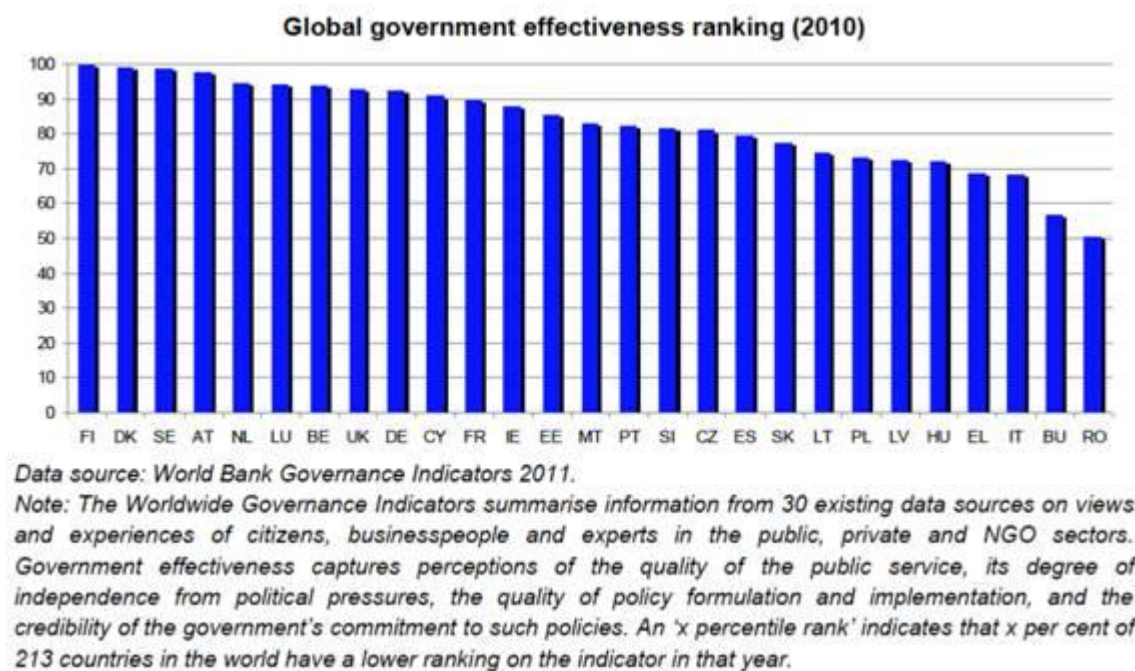
”Det er efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at Finansministeriet, departementerne og institutionerne forholder sig kritisk til resultatkontrakter som styringsredskab og løbende sikrer, at kontrakterne har en reel styringsfunktion. Uden en sådan indsats kan der være en risiko for, at udarbejdelse, gennemførelse og opfølgning på resultatkontrakter bliver til et ritual uden indhold”

I Danmark er mål- og resultatstyring undersøgt forskningsmæssigt i en ph.d. afhandling af Mads Kristiansen (2012), der anlægger et komparativt perspektiv og inddrager Norge og Sverige i sammenligningen.

Internationalt har Verdensbankens World Wide Governance Indicators målt den danske offentlige sektor til at være den mest effektive offentlige sektor i verden næst efter Finland – se figur 1. Som tidligere nævnt ligger der et stort analysearbejde og mange detaljerede tekniske noter bag Verdensbankens indeks om governance indicators, som man kan studere nærmere hos Verdensbanken.

Internationalt er der stadig stor fokus på performance management. Modellerne om performance management blevet mere udbyggede og mere realistiske. Der er kommet mere digital understøttelse af performance management modeller. Der er især fokus på mulighederne i at udnytte ”big data” (Mayer-Schönberger & Cuckier 2013). Der er opmærksomhed på ”dashboards” (instrumentbræt), hvor der kan skabes overblik over data. I USA har Obama regeringen oprettet hjemmesiden performance.gov som samler information og data om performance i den føderale administration. Der er fokus på, at performance management skal tænkes ind i en strategisk sammenhæng (Behn 2007). Der er fokus på, at der kan laves tværgående mål, som er relevante for forskellige policyområder. Endelig er der større fokus på resultatopfølgning og især resultatopgørelse på tværs af policyområder (GAO 2012).

Figur 1: Danmarks placering i Verdensbankens governance indicators om effectiveness



Delkonklusion: Fra performance management til performance governance

Generelt kan tilgangen til performance management i den danske offentlige sektor karakteriseres som pragmatisk og ikke standardiseret. Det har en række fordele, da performance management systemet kan tilpasses det enkelte policyområde eller den enkelte organisation. Fordelen er her, at ledelsen kan tilpasse performance management modellen efter de konkrete forhold i organisationen. Ulempen ved det danske system er, at det er svært at skabe sig et samlet overblik. Det er svært at melde samlede performance mål ud og det er vanskeligt at samle data af tilstrækkelig kvalitet ind, der kan give anledning til sammenligning på tværs.

Generelt har den danske tilgang til performance management ikke haft nogen stringent måde at koble strategisk ledelse til anvendelse af performance management. Der er heller ikke tradition i Danmark for at operere med tværgående performance mål og på tværgående resultatopsamling og resultatopfølgning. Politikerne har generelt interesseret sig i meget begrænset omfang for performance managements tekniske sider. Sammenlignet med andre lande har Danmark derfor et meget lidt udviklet performance management system. Performance management modellens virke er derfor afhængig af den lokale ledelsesmæssige indsats. Målstyring bør ikke ses isoleret, så der kun er fokus på "måling".

Den største udfordring er, at der sjældent skelnes tilstrækkeligt mellem formålene læring, styring og kontrol. Ofte er der fokus på læring i begyndelsen og kontrol sidenhen. Når der ikke er en konsistent performance model, kan de forskellige aktører ikke vide, hvilken model de agerer i.

For at performance management ikke skal blive til et styringsritual, så er det vigtigt, at det sættes ind i en bredere styrings- og ledelsesmæssig sammenhæng. Performance management kræver aktiv ledelse, inddragelse, kommunikation og at der er sammenhæng til andre dele af styringen i den offentlige sektor. Det kræver også, at der er en tæt sammenhæng til implementering og evaluering. Der er brug for både tættere sammenknytning i tid, og i forhold til analyse af resultater. Internationalt tales derfor om performance governance som fokuserer på helheden.

Afsnit 5. Ledelse og personale

Ledelse er løsningen! Det er et væsentligt mantra i moderniseringen og udviklingen af den offentlige sektor. I moderniseringsprogrammet fra 1983 hed det, at man skulle "... placere de administrative ledere i den offentlige sektor i en nøglerolle. Der er brug for en ændret opfattelse af lederens rolle" (Programmet til modernisering af den offentlige sektor 1983). Det er netop det der er sket. Ledere i den offentlige sektor har fået en mere central placering, hvilket er understøttet af diverse reformer og aftaler. Et eksempel er reformen af universiteternes styring og ledelse, hvor man i forbindelse med universitsloven af 2003 gik fra at have valgt til ansatte ledere og skabt et egentligt ledelseshierarki. Tilsvarende er holdningen til lederens rolle og baggrund også ændret. Ledelse opfattes i stigende grad som en profession i sig selv og ikke snævert koblet til en bestemt fagprofession. Den faglige tilknytning spiller mange steder i den offentlige sektor stadig en stor rolle, hvor det forventes, at lederen har afsæt i den dominerende profession inden for det pågældende område, men det er nu et afgørende krav, at en fagprofessionel baggrund er suppleret med solide ledelsesmæssige kompetencer. Teoretisk trækkes på den generiske ledelse- og organisationsteori, der primært har afsæt i erfaringer fra den private sektor. Den konkrete referenceramme henføres ofte til New Public Management, der bl.a. fremhæver betydningen af ledelse og nytten ved at inddrage ledelseskoncepter fra den private sektor (Hood 1991). Hvis det vurderes ud fra diverse tiltag og reformer, er der ingen tvivl om, at der er stor opbakning til en større ledelsesorientering, hvor ledelse som selvstændig disciplin trækkes frem på bekostning af en mere traditionel tæt kobling mellem ledelse og profession. I litteraturen har der været kritik af denne form for ledelsesfiksering på bekostning af professionerne (se bl.a. Clarke og Newman 1997). Det har også afstedkommet en diskussion om, hvorvidt offentlig ledelse er noget særligt (Klausen 2001).

Det er ikke kun på ledelsesniveau, hvor der har været fokus på kompetenceudvikling og forbedrede kvalifikationer. Det gælder også medarbejderne generelt. Det har gennem mange år været en politisk målsætning, at de offentlige ansattes kvalifikationer og kompetencer løbende udfordres og opkvalificeres. Inden for de seneste år har særligt Kvalitetsreformen og trepartsforhandlingerne sat fokus på medarbejderne og deres kompetenceudvikling. I litteraturen er det særligt begrebet Human Resource Management (HRM), der har været dominerende i forhold til reformer og initiativer. I de seneste år har der såvel i Danmark som internationalt været en stigende interesse for begrebet Public Service Motivation (Andersen, Eriksson m.fl. 2012, Houston 2006). Dette begreb fremhæver særlige kendetegn ved medarbejdere, der beskæftiger sig med offentlige serviceopgaver, og som giver såvel muligheder som udfordringer i forhold personaleudvikling. Det er også i relation til dette begreb, at en del af diskussionen om fagprofessionelle foregår. Public Service Motivation står i modsætning til den grundlæggende forestilling bag tiltag som Ny-løn og præstationsbaseret løn. Medarbejdere kendetegnet ved Public Service Motivation er ikke drevet af udsigten til mere i løn – i nogle tilfælde endda tværtimod. Selv om begrebet om Public Service Motivation har skabt opmærksomhed på andre måder at forstå ansattes motivation, er den dominerende forestilling i reformtiltag og styringsinitiativer stadig kendetegnet ved en rationel forståelse af motivation.

Styringstiltag

Op igennem 1990'erne og 2000'erne iværksættes diverse tiltag inden for ledelse, og der udkommer en række publikationer om ledelse i den offentlige sektor. I 1994 lanceres en statslig ledelsespolitik under overskriften "Statens lederpolitik – fra chef til leder". Her fremhæves det, at "Chefautoriteten skal skiftes ud med en evne til at skabe resultater, være en god personaleleder, kunne tænke i strategi, håndtere komplekse problemstillinger på tværs af fag- og sektorgrænser og skabe nye måder at løse opgaverne på" (Finansministeriet 1994). I 2001 præsenteres en "Ledelsespolitisk redegørelse", hvor ledelsens store betydning for udviklingen i den offentlige sektor (og samfundet generelt) slås fast med syvtommersøm.

"Kodeks for god offentlig topledelse", der udkommer i 2005, udspringer af en proces igangsat i 2002 med deltagelse fra Finansministeriet, KL og Amtsrådsforeningen. På baggrund af indsamlet dokumentations- og interview materiale samt indspark fra både nationale og internationale forskerteams udarbejdes et kodeks, der opstiller ni anbefalinger for god offentlig topledelse (Forum for offentlig topledelse, 2005):

- 1) Du afklarer dit ledelsesrum
- 2) Du påtager dig ansvaret for, at de politiske mål efterleves i hele organisationen
- 3) Du skaber en organisation, der er lydhør og kan påvirke omverdenen
- 4) Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor
- 5) Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter
- 6) Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgaveløsning
- 7) Du bruger din ret og pligt til at lede organisationen
- 8) Du udviser professionel og personlig integritet
- 9) Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier.

Efterfølgende er der lavet tilsvarende kodeks for andre niveauer og områder fx "Kodeks for uddannelsesledelse" fra 2009 (Undervisningsministeriet 2009).

I 2007 lanceres en ledelsesreform som en del af Kvalitetsreformen. Under overskriften "Ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere", blev følgende initiativer fremhævet:

- Alle offentlige institutionsledere skal have ret til en anerkendt lederuddannelse
- Offentlige ledere skal evalueres mindst hvert tredje år og have krav på en årlig lederudviklingssamtale med deres overordnede
- Offentlige ledere skal have et klart ledelsesansvar og rum til at lede
- God ledelse skal anerkendes og belønnes
- Mere fleksible tilbud om efteruddannelse af offentlige ledere
- Etablering af ledelsesnetværk
- Nyt dialogforum for offentlig ledelse.

I forhold til punkterne om uddannelse og efteruddannelse af offentlige ledere blev der sat handling bag ordene i form af en pulje på 75 millioner til masteruddannelser i ledelse. Tanken var, at alle ledere skulle sikres en fleksibel og tilgængelig lederuddannelse på flere niveauer. Der var eksisterende diplom og masteruddannelser i ledelse, men disse var typisk kendetegnet ved faste og planlagte forløb, hvor der var begrænset fleksibilitet i forhold til afvikling af uddannelserne. De afsatte midler blev hovedsageligt givet som tilskud til dækning af uddannelsesudgiften. Resultatet blev etablering af to nye masteruddannelser i offentlig ledelse, der sikrede muligheder for et fleksibelt uddannelsesforløb og et tæt relation til praksis. Den fleksible masteruddannelse blev officielt evalueret i 2013 (Moderniseringsstyrelsen 2013).

Evalueringen af den fleksible master i offentlig ledelse viser:

”Evalueringen viser en tydelig og gennemgående ensartet tilfredshed med undervisningens indhold blandt deltagerne uanset deres sektortilknytning, uddannelsesniveau, ledelseserfaring eller nuværende ledelsesniveau. (...) Hos deltagerne er der tilfredshed med undervisningens form, herunder afveksling, relevans og evne til at koble teori og praksis. (...) Den oplevede fleksibilitet har levet op til forhåndsforventningerne på tværs af den samlede ledergruppe” (Evaluering af den fleksible master i offentlig ledelse).

Foruden de ovenstående tiltag er der igennem de seneste år udkommet en række publikationer, der sætter forskellige aspekter ved offentlig ledelse på dagsordenen f.eks. ”Strategisk ledelse af mangfoldighed – en vej til bedre opgaveløsning” (Personalestyrelsen og Integrationsministeriet 2011). Fælles for disse publikationer er, at de alle fremhæver betydningen af ledelse til sikring af en effektiv offentlig sektor.

Statens personalepolitik sætter rammen for arbejdet med udvikling af de statslige arbejdspladser og medarbejdernes kompetencer. I 2003 præsenterede Personalestyrelsen ”Statens personale- og ledelsespolitik”, hvor regeringens vision for området præsenteres i følgende hovedpunkter:

- Synliggørelse af fællesstatslige visioner
- Opgaver og mennesker i centrum
- Styrket kompetenceudvikling og fokus på talent- og karriereudvikling
- Tryghed gennem kompetencer – ikke gennem livslang ansættelse
- Mangfoldighed i fokus
- Mobilitet for både medarbejdere og ledere
- Ledelsesprofessionalisering – nye ledere, den enkelte leder og ledergruppen.

Som det nævnes i indledningen af personalepolitikken bygger ovenstående hovedpunkter videre på års arbejde med personalepolitik i staten. De overordnede rammer, der slås fast i publikationen, skal være det fundament som de statslige institutioner bygger fremtidens personalepolitik på. Til de enkelte dele af visionen er der formuleret konkrete forventninger til, hvordan institutionerne arbejder videre på det

personale politiske område. Særligt i forhold til kompetenceudvikling bliver vigtigheden af en systematisk og løbende indsats fremhævet: "Medarbejderne skal have mulighed for løbende udvikling og et karriereforløb, der tager hensyn til individuelle evner og ønsker. Men medarbejderne har naturligvis også et ansvar for, at dette kan realiseres." (Personalestyrelsen 2003, s. 10). Det nævnes også, at medarbejderne skal værdsættes og der skal sikres en sammenhæng mellem indsats og anerkendelse – eksempelvis gennem brug af nye lønsystemer.

Kompetenceudvikling og videreuddannelse var også et fokus på i forbindelse med Kvalitetsreformen og trepartsforhandlingerne. "Attraktive offentlige arbejdspladser, hvor medarbejderne trives og løbende udvikler deres kompetencer er afgørende for, at den offentlige sektor også fremover kan fastholde og rekruttere gode medarbejdere. Samtidig er kompetenceudvikling, god ledelse og et godt arbejdsmiljø vigtige forudsætninger for, at arbejdsopgaverne kan løses med høj kvalitet og effektivitet" (Finansministeriet 2008). For at fremme kompetenceudviklingen blev der afsat 700 mio. kr. til efter- og videreuddannelse. Derudover skal der i hele den offentlige sektor afholdes årlige medarbejderudviklingssamtaler og der skal være regelmæssige målinger af medarbejdernes tilfredshed og trivsel. Initiativerne inden for personalepolitikken de seneste år har i stor udstrækning afsat i Kvalitetsreformen og trepartforhandlingerne, og kan ses som en udmøntning af aftaler og tiltag fra disse reformer.

Indsatsen omkring kompetenceudvikling af statslige medarbejdere havde i lang tid bl.a. sit institutionelle ophæng i Statens Center for Kompetenceudvikling (SCK). I aftalen om centret hed det bl.a. at "SCK's primære opgave er via opsøgende rådgivning og formidling at understøtte arbejdspladserne i arbejdet med kompetenceudvikling, herunder anvendelsen af aftalen om kompetenceudvikling. Samtidig skal SCK understøtte en videreudvikling af arbejdet med kompetenceudvikling på statens arbejdspladser bl.a. via nye metoder og indsatser. SCK er et videnscenter, der rådgiver, vejleder, formidler og inspirerer statens arbejdspladser samt forvalter parternes midler til udvikling af statens arbejdspladser. SCK skal i deres indsats nå bredt ud blandt statens arbejdspladser." (Personalestyrelsen 2011). På det kommunale og regionale område har Center for Offentlig Kompetenceudvikling (COK) siden 2003 været den centrale aktør. Det sigter bredt på at udvikle kommunestyret og understøtte erfaringsudveksling og kompetenceudvikling.

Resultater

Et af de markante initiativer i relation til ledelse i den offentlige sektor har været etableringen af fleksible diplom- og masteruddannelser i offentlig ledelse. Det kan være vanskeligt at udlede den direkte effekt af ledelsesuddannelserne på styring og ledelse af offentlige institutioner. Der er lavet forskellige evalueringer af lederuddannelserne for offentlige ledere, der siger noget om ledernes egne opfattelser af nytten ved uddannelserne og konsekvenser for deres karriereforløb.

I 2011 blev lederuddannelserne på diplomniveau evalueret i forhold til deres betydning for ledelsespraksis (EVA 2011). Retten til en formel lederuddannelse⁴ har betydet en markant stigning i ledere der påbegynder en lederuddannelse – se tabel 6.

⁴ Og givet vis også den økonomiske støtte.

Tabel 6. Udvikling i uddannelsesaktivitet blandt offentligt ansatte

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Fuldført DIL (diplomuddannelse)	149	217	294	356	430	494	1.940
Første modul	1.723	1.635	1.415	1.960	2.930	3.348	13.011
Moduler i alt	3.758	4.970	5.362	5.740	7.740	11.734	39.300

Kilde: Registerdata. Danmarks Statistik <http://www.eva.dk/eva/projekter/2011/lederuddannelsers-betydning-for-ledelsespraksis/rapporten/lederuddannelsers-betydning-for-ledelsespraksis> s. 58 - oprindelig som tabel 5.1.

Set i det lys har initiativet haft den tilsigtede effekt. De formelle kompetencer hos ledere i den offentlige sektor har fået et markant løft. Det er hovedsageligt kommunale ledere, der er påbegyndt en diplomuddannelse i ledelse, og inden for denne gruppe er dagtilbudsområdet og plejesektoren flittigst til at sende deres ledere på uddannelse. Når man ser på lederens egen vurdering af uddannelsen er der også tale om en succes. De oplever at den styrker deres ledelseskompetencer og langt hovedparten vurderer, at det som de har lært kan anvendes i deres daglige arbejde. Der er også et markant resultat i undersøgelsen, at lederen vurderer, at de er blevet bedre til at understøtte læring og kompetenceudvikling, skabe rammer og til at motivere medarbejderne. Et markant flertal mener også, at de er blevet bedre til at uddelegere, planlægge og resultatstyre. Evalueringen viser også, at det er udfordringer i forhold til at udnytte uddannelsen, når lederen kommer tilbage til sin egen organisation. Her peges bl.a. på manglende sparring og netværk i egen organisation.

Der er ligeledes lavet evalueringer af både de fleksible masteruddannelser i offentlig ledelse og af masteruddannelser i offentlige ledelse, der historisk har været udbudt ved universiteterne. En evaluering af den fleksible masteruddannelse i offentlig ledelse offentliggjort 2013 viser, at der har været stor tilslutning til uddannelserne. En tilslutning som går på tværs af forskellige sektorer. Ansøgerne fordeler sig med 45 pct. fra kommunerne, 25 pct. fra staten, 22 pct. fra regionerne og 8 pct. fra andre organisationer/sektorer, hvor omkring 50 pct. kommer fra områderne uddannelse, sundhed og det sociale. Det er også kendetegnende for deltagerne, at de har en lang ledererfaring. Der er stor tilfredshed med såvel uddannelsernes form som indhold. Muligheden for fleksibilitet modtages også meget positivt – særligt muligheden for at strække uddannelsen over flere år har betydning. Ligesom erfaringerne fra diplomuddannelserne vurderes masteruddannelserne også at have en positiv effekt på ledelsespraksis. Det tyder også på, at lederuddannelse kan øge mobiliteten og virke fremmende for karrieren. En undersøgelse blandt dimittender fra MPM uddannelsen på Syddansk viser, at det at have en masteruddannelse har en afgørende positiv betydning for jobskifte og karrierespring (Syddansk Universitet 2007). Lønkommissionen viser, at der er en lønmæssig gevinst ved at påtage sig en lederposition. Den varierer mellem personalegrupper, hvor der eksempelvis er en lønmæssig præmie ved at blive leder på 11-13 pct. for ergoterapeuter i kommunerne sammenlignet med basisedarbejderen, mens præmien for en socialpædagog i regionerne er på 37-38 pct. (Lønkommissionen 2010).

Det har ikke været muligt at finde større, systematiske undersøgelser af Kodeks for god offentlig topledelses betydning i for ledelse af offentlige organisationer. Digmann (2008) refererer til en undersøgelse af kodeks gennemført af KL, hvor det fremgik, at omkring halvdelen af kommunerne arbejdede med implementering af kodeks. Digmanns egen undersøgelse ser på brugen af kodeks i fem kommuner, et departement og en region. På den baggrund konkluderer undersøgelsen, at kodeks har en begrænset betydning for den praktiske ledelsesudførelse og at de primært bruges i forhold til udarbejdelse af organisationernes egne ledelsesgrundlag.

Effekterne af kompetenceudvikling i kommunerne er afdækket i en undersøgelse fra 2007 (Notat 2008). Undersøgelsen omfatter 17 kommuner, hvor 1549 respondenter har deltaget i en spørgeskemaundersøgelse og yderligere 60 personer har deltaget i interview. I de deltagende kommuner er det særligt interne kurser samt kurser uden for arbejdspladsen, som medarbejderne har deltaget i. Det er kun 6 pct., der har deltaget i længerevarende uddannelser. Oversigten over kursus- og uddannelsesaktiviteter viser også, at der mellem de forskellige kommunale fagområder er meget stor variation i hvilken uddannelsestype som medarbejderne deltager i. En anden form for kompetenceudvikling er læring på jobbet. Som det fremgår af tabel 7, er det særligt sidemandsoplæring, ved at få nye opgaver samt brug af mentor/supervisor, der er de mest fremtrædende læringstyper.

Tabel 7.: Fordeling af læringstyper på jobbet (ud fra deltagernes tre sidste typer af læring på jobbet, pct.)

Læringstype	Andel i pct.
Jeg har lært af kolleger, mens vi har arbejdet (sidemandsoplæring)	24
Jeg har lært ved at få nye arbejdsopgaver ("blevet kastet ud i det")	23
Jeg har fået råd og vejledning fra erfaren kollega eller leder (mentor eller supervisor)	17
Jeg har lært under møder på arbejdspladsen	11
Jeg har læst skriftligt vejledningsmateriale e.l. på arbejdspladsen	8
Jeg har gennemført selvstudier	6
Jeg har lært af tilbagemeldinger fra borgerne/brugere	6
Jeg har deltaget i et udviklingsprojekt	3
Jeg har læst vejledningsmaterialet på Intranettet	2
I alt	100

Kilde: Notat. Hovedresultater fra spørgeskemaundersøgelsen. "Effekt af kompetenceudvikling i kommunerne" s. 3, tabel 2.

Det fremhæves også i undersøgelsen, at medarbejderne er motiverede og ønsker at dygtiggøre sig. Forfatterne til analysen påpeger, at det er vanskeligt at isolere sammenhængen mellem indsatsen og effekten. De påpeger det for en række hovedlinjer, som det man skal hæfte sig ved i analysen. For det

første nævnes det, at der ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem læringsform og effekt. For det andet er en af konklusionerne, at medarbejderne vurderer effekten af læring på jobbet højere end læring gennem uddannelse og kurser. For det tredje peges der også på, at hvis kompetenceudvikling indgår i en samlet plan eller politik, giver den et større udbytte. Det er med andre ord vigtigt at opbygge en systematik omkring kompetenceudvikling i den enkelte organisation.

Delkonklusion: Ledelse og personale

Der er store forventninger til, at ledelse kan være en væsentlig faktor i bestræbelserne på at sikre en effektiv offentlig sektor. Og det har været på dagsordenen gennem flere årtier. De offentlige ledere skal klædes bedre på til at løse de strategiske og fremadrettede opgaver. Strategisk ledelse er nu blevet en del af offentlig ledelse (Klausen 2004). Ledelse skal ikke nødvendigvis være bundet sammen med en fagprofession med mere eller mindre monopol på ledelsesposten. Ledelse tænkes ud fra en generisk organisationsforståelse. Denne dagsorden er blevet forsøgt opfyldt gennem et kontinuerligt fokus på ledelse og ledelsens rolle i den offentlige organisation – både i officielle politikker og ved satsning på uddannelse af ledere. I 2007 blev der i forbindelse med Kvalitetsreformen afsat betydelige midler til sikring af lederuddannelse af alle offentlige ledere. Det har resulteret en markant tilgang til uddannelser i offentlig ledelse på diplom- og masterniveau. Og evalueringer viser, at der er stor tilfredshed med disse uddannelser. Også i forhold til generel kompetenceudvikling har der været satset markant. Det er dog ikke muligt at finde solide, systematiske evalueringer af kompetenceudviklingsindsatsen.

Afsnit 6. Afbureaukratisering /regelforenkling

Det skal være lettere at være dansker! Den velkendte udtalelse fra Poul Schlüter var startskuddet til tre årtiers mere eller mindre uafbrudte afbureaukratiseringsbestræbelser. Uden undtagelse har alle efterfølgende regeringer haft deres afbureaukratiseringsreform. Gang på gang er det blevet påpeget, at mange af de eksisterende regler er overflødige, uaktuelle eller modstridende. Det er ikke alene til stor gene for landets borgere og virksomheder, men også en hindring for en effektivt og produktiv offentlig sektor. Eksempler på overflødige, uaktuelle og modstridende love er mange, og det virker så indlysende rigtigt at rydde op i alle disse regler, at ingen kan være modstander af afbureaukratisering og regelforenkling. Rigsrevisionen (2007) definerer regelforenkling som "en reduktion af omkostninger, som lovgivningen pålægger borgere, virksomheder og offentlige myndigheder." Regelforenkling retter sig således både mod borgere og virksomheder og internt i den offentlige sektor. En stor del af regelforenklingen og afbureaukratiseringen har været rettet mod virksomheder og borgere, men der er også tiltag, som eksplicit sigter på at gøre det lettere for den offentlige forvaltning. Det er særligt kommunerne, der i en lang årrække har peget på store administrative byrder som følge af ny lovgivning.

På trods af de mange reformer og tiltag, har resultaterne gang på gang været nedslående. Det har ganske enkelt været meget vanskeligt at få ryddet op i love, bekendtgørelser og regler, der over årene har hobet sig op. Som det vil fremgå af nedenstående, er der lavet adskillige evalueringer og gennemgange af regelforenklingstiltag, og som oftest viser de, at der i bedste fald er sket noget – men sjældent en opfyldelse af reformens målsætning, og i værste fald har det ikke været muligt at se nogen effekt overhovedet. Men hvorfor er der så mange love og regler og hvorfor er det så svært at afskaffe dem? Det er ikke muligt at komme med et enkelt svar på disse spørgsmål, men klassisk reguleringsteori kan bidrage med en del af forklaringen. Baggrunden for reguleringen er et generelt ønske om at varetage almenvældets interesser og forsøger at afveje væsentlige samfundsøkonomiske hensyn. Problemet er, at almenvældet sjældent er det eneste hensyn, der ligger til grund for reguleringen. Tværtimod kan der være en lang række alternative hensyn og interesser der indgår i beslutningen om reguleringen og i forhold til den konkrete udformning af reguleringen (Larsen 1989; Christensen 1991). Det kan være partipolitiske og ideologiske hensyn, der taler for regulering af et bestemt område eller en anvendelse af en særlig form for regulering. Ligeledes kan forskellige interesseorganisationer udøve en væsentlig indvirkning på reguleringen. Erhvervsorganisationer vil kæmpe for at sikre de mest fordelagtige vilkår for virksomhederne, men det indebærer nødvendigvis ikke færre regler (jgc). Det er også muligt, at det administrative apparat har særlige interesser i at fastholde en regulering af et område eller at konkrete reguleringsformer benyttes. Alt i alt gør det regulering – og dermed også regelforenkling til en kompliceret øvelse. Dertil kommer en række mere praktiske problemer med oprydning af gamle regler og afstemning på tværs af regler.

Styringstiltag

Som nævnt har der over de seneste årtier været en lang række tiltag og reformer, som har haft til formål at afbureaukratisere den offentlige sektor og skabe regelforenkling. I nedenstående gennemgang fokuserer vi på tiltag de seneste 10 år.

Som det var tilfældet med Moderniseringsprogrammet fra 1983 var regelforenkling også en del af regeringens moderniseringsprogram 2002. Her slås det endnu engang fast, at ”overdreven og kompliceret regulering er ikke blot en belastning for borgere og virksomheder – det medfører også unødigt administration internt i den offentlige sektor” (Regeringens moderniseringsprogram 2002: 12). For at sætte fokus på de omkostninger erhvervslivet har i forbindelse med regulering udkommer årlige redegørelser om erhvervslivet og reguleringen. I forbindelse med redegørelsen 2003/2004 indføres en systematisk målemetode (AMVAB - Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder), som kan vise størrelsen og sammensætningen af de administrative byrder for erhvervslivet inden for de enkelte ministerier. Som det fremgår af revisionen af regeringsgrundlaget fra 2005, er det regeringens mål, at reducere de administrative byrder med op til 25 pct. i 2010 – med det eksplicite formål at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne. I 2009 fremlægges en afbureaukratiseringsplan for det erhvervsrettede område. Her er en af pointerne, at hvis gevinsten ved administrative forenklinger og digitalisering skal indhøstes, forudsætter det at der er en klar kommunikation om disse initiativer (Regeringen 2009).

Sigtet var ikke alene at borgere og virksomheder skulle slippe for unødige love og regler. Der var også blik for konsekvenser for offentlige organisationer herunder særligt kommunerne. Regelforenklingsinitiativet indebar lancering af en samlet handlingsplan for regelforenkling, administrativ forenkling og digitalisering til lancering sommeren 2002. Baggrunden for handlingsplanen var bl.a. et krav til alle ministerier om en afdækning af overflødig og usmidig regulering. Derudover blev borgere og virksomheder bedt om at indsende eksempler på svært forståelige regler og skrivelser. Et eksempel på en handlingsplan er den fra Finansministeriet, der indeholdt 15 initiativer. Disse omfattede bl.a. en række digitaliseringstiltag og forenklinger af diverse regelsæt. I 2010 lanceres tiltaget ”Enkel administration i staten” (Finansministeriet 2010), hvor der præsenteres 30 initiativer til lettelse og smidiggørelse af den offentlige administration. De væsentligste initiativer sammenfattes i følgende punkter:

1. Administrationen af statens fælles indkøb lettes ved at afskaffe indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb
2. Ny vejledning om mål- og resultatstyring skelner klart mellem krav og gode råd og afskaffer en række formkrav
3. Krav om udbudspolitik fjernes og bagatelgrænsen forhøjes
4. Kravene til årsrapport lettes og målrettes
5. Det bliver enklere at sikre it-sikkerhed
6. Forenkling prioriteres højt ved de kommende overenskomstforhandlinger
7. Fokus på kvalitet i ny lovgivning skærpes.

Senest er der oprettet ”Virksomhedsforum for enklere regler”, der skal pege på områder, hvor virksomhederne oplever uhensigtsmæssige regler. Regeringen er forpligtet til at følge op på forslag ved enten at gennemføre dem eller forklare, hvorfor reglen ikke kan ændres.

De forskellige initiativer og forslag til regelforenkling er bl.a. fremkommet gennem interview med medarbejdere fra forskellige offentlige institutioner.

Også på det kommunale område har fokus været rettet mod afbureaukratisering og regelforening. Det er særligt i forhold til den statslige styring af kommunerne, hvor der har været en række tiltag. Et af disse tiltag er de såkaldte VAKKS-rapporter. VAKKS står for Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering. Et eksempel på en VAKKS-undersøgelse er analysen af administrative konsekvenser af lovforslaget om kommunale kvalitetskontrakter og udbudsstrategier (Kora 2011). Den viser, at kommunerne på landsplan vil anvende omkring 13.435 timer som engangsomkostninger til omstilling for at kunne efterleve lovforslaget. Det svarer til 137 timer i en gennemsnitlig kommune. Derudover vil der på landsplan blive anvendt ca. 4.431 timer årligt til den administrative drift. Det svarer til 45 timer om året i en gennemsnitlig kommune.

For at hjælpe administrationen i kommunerne blev der som en del økonomaftalerne 2009 indført en såkaldt udfordringsret. "Udfordringsretten betyder, at de institutioner, der leverer offentlig service, får mulighed for på forsøgsbasis at blive fritaget for nogle af de gældende statslige og lokale regler og overenskomstbestemmelser for at afprøve nye måder at gøre tingene på i den offentlige sektor" (Velfærdsministeriet 2008). Derudover var der afbureaukratiseringstiltag på det regionale sundhedsområde. Et andet initiativ i relation til kommunerne var forslaget om et nyt frikommuneforsøg, der indgik som en del af finanslovsaftalen for 2011. Regeringen udvalgt følgende ni frikommuner til frikommuner: Fredensborg, Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg. Disse har fra 2012 og fire år frem mulighed for løbende at indsende ansøgninger om fritagelse for statslige regler og dokumentationskrav.

Resultater

Som antydnet i indledningen har tidligere forsøg på afbureaukratisering og regelforenkling ikke givet de ønskede resultater. Hvis vi ser på indsatsen siden 2001 tyder meget på, at der heller ikke i denne omgang er sikret den regelforenkling og afbureaukratisering, der var stillet i udsigt. Der er naturligvis altid usikkerhed forbundet med den type opgørelser, men resultaterne synes at afspejle samme tendens som tidligere regelforenklingstiltag. I 2007 præsenterer rigsrevisionen en gennemgang af regelforenklingsindsatsen fra 2001 til 2006. Følgende udpluk fra rigsrevisionens beretning sammenfatter effekterne: "Rigsrevisionen vurderer, at den målbare effekt af den virksomhedsrettede indsats foreløbig har været relativ lav. Hertil kommer, at en betydelig del af virksomhederne endnu ikke oplever de administrative lettelser i dagligdagen. Da nogle ministerier først sent i målperioden vil have identificeret samtlige mulige regelforenklingsinitiativer, er målopnåelsen i 2010 behæftet med en vis usikkerhed." (Rigsrevisionen 2007).

"Effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats udgjorde fra 2001 til 2005 ca. 1/5 af reduktionsmålet på op til 25 pct. administrative byrder fra 2001 til 2010, og effekten af den målbare virksomhedsrettede indsats har derfor foreløbig været relativ lav." Det fremgår dog af redegørelse om erhvervslivet og reguleringen fra 2009/2010, at man næsten har opnået målsætningen om en 25 pct. reduktion af de administrative byrder. Det er således i den sidste del af perioden, at regelforenklingen rigtigt er slået igennem.

Der er dog også positive elementer i beretningen fra Rigsrevisionen. Her fremhæves det bl.a., at initiativet med genbrug af indberettede oplysninger fra borgere og virksomheder kan give store lettelser og besparelser på virksomhedernes administrative omkostninger – også selv om mulighederne for at genbruge oplysninger ikke er fuldstændigt til stede. Lidt mere positive signaler finder man i redegørelsen om erhvervslivet og reguleringen offentliggjort februar 2013, hvor det bl.a. fremgår, at de administrative byrder i 2012 er faldet med 370 millioner kr.

Tabel 8.: Udvikling i de administrative byrder or virksomhederne i perioden 1/1/12 – 31/12/12

<i>Ministerium</i>	<i>Årlige administrative byrder pr. 1/1 – 2012</i>	<i>Årlige administrative byrder pr. 31/12 – 2012</i>	<i>Udvikling i de årlige administrative byrder i perioder</i>	
	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Mio. kr.</i>	<i>Pct.</i>
Erhvervs- og Vækstministeriet	11.260	10.847	413,1	-3,7
Skatteministeriet	8.960	8.943	-16,8	-0,2
Beskæftigelsesministeriet	3.060	3.060	0	0
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	2.900	2.869	-30,1	-1,0
Miljøministeriet	998	1.006	7,4	0,7
Justitsministeriet	899	889	0	0
Øvrige ministerier	1.357	1.441	83,7	6,2
I alt	29.424	29.055	-368,9	-1,3

Kilde: Redegørelse af 27. februar 2013 om erhvervslivet og regulering 2012. Erhvervs- og Vækstministeriet. <http://www.evm.dk/publikationer/2013/~media/oem/pdf/2013/2013-publikationer/27-02-13-redegoerelse-om-erhvervslivet-og-reguleringen-2012.ashx> Oprindelig som "tabel 6.2")

Der er dog en betydelig variation mellem de enkelte ministerier, hvilket også fremgår af tabel 8.

På trods af at målsætningen om en 25 pct. reduktion næsten er nået, er erhvervslivet nødvendigvis ikke tilfreds. "... danske virksomheder pålægges stadig administrative byrder for 23,6 mia. Det er i omegnen af 10 mia. kr. mere end staten får i provenu på de omstridte og administrativt tunge punktafgifter – byrderne indbringer ikke staten provenu, men hæmmer blot virksomhedernes konkurrenceevne" (Dansk Erhverv 2011). Det understreger vanskelighederne ved regulering – og afregulering.

I 2011 kom en midtvejsstatus for udfordringsretten. Her fremgår det, at næsten alle kommuner og regioner har udnyttet muligheden for at indsende ansøgning om dispensation fra statslige regler. Frem til 1. juni 2011 er der modtaget 710 ansøgninger og lidt under halvdelen har fået afslag. I forhold til regionerne er det kun en meget lille del af ansøgningerne, som er blevet imødekommet. Derudover klager kommunerne over lang sagsbehandlingstid og at der henvises til lovgivning som grund for afslag på regelforenklning.

Et forsøg på afbureaukratisering er fritagelse af kommunal byggeteknisk kontrol for alle ukomplicerede byggerier i 2009. Tre år senere viser en evaluering af dette tiltag, at der er opnået beskedne reduktioner af sagsbehandlingstid, at det kommunale ressourceforbrug er faldet lidt samt at virksomhederne har opnået mindre lettelser. Afbureaukratiseringsindsatsen på det regionale sundhedsområdet er også blevet evalueret. Her peges på beskedne effekter af tiltaget og at der fortsat er alt for omfattende regulering og dokumentationskrav på området.

Delkonklusion: Afbureaukratisering / regelforenkling

Det er let at opnå støtte til afskaffelse af regler og fjernelse af unødige bureaukratiske forhindringer. Det er straks sværere at frembringe faktiske resultater. Det har regeringer gennem de seneste årtier måtte sande. En ting er sikkert. Der har ikke manglet vilje eller reforminitiativer. De seneste par år har reformer og initiativer opsat konkrete måltal for regelforenklingen på det erhvervsrettede område. Og det ser ud til, at de overordnede mål nås – selv om der er betydelig variation mellem ministerområderne. Det har dog ikke forhindret Dansk Erhverv i at klage over administrative byrder, der virker hæmmende for konkurrenceevnen. I forhold til regelforenkling og afbureaukratisering i den offentlige har der også været gjort talrige forsøg. Her er der i høj grad usikkerhed om resultaterne.

Afsnit 7. Markedsbaseret styring

I dette afsnit beskrives og analyseres udviklingen med konkurrence i den offentlige sektor. Først beskrives hovedidéen med markedsbaseret styring. Dernæst gennemgås forskellige styringstiltag. Derefter præsenteres de opnåede resultater. Afsnittet afsluttes med en kort konklusion.

Hovedidéen

Den helt centrale idé har været, at et skud konkurrence øger den offentlige sektors effektivitet og skærper kravene til offentlig serviceproduktion. Her vil begrebet markedsbaseret styring blive anvendt (Donahue & Nye 2002). Konkurrence kan lægge pres på de offentlige ledere og ansatte og få dem til at performe bedre end de ellers ville. I principal-agent perspektivet sidder offentlige ledere og ansatte inde med en beskyttet viden om, hvordan den offentlige serviceproduktion foregår. For at få dem til at levere denne information, skal de presses gennem at skulle konkurrere med andre. Gentagne udbudsrunder kan afsløre, hvilke elementer den offentlige serviceproduktion består af. Antagelsen er, at den offentlige sektor bliver mere transparent efter et antal udbudsrunder.

Eftersom dele af den offentlige sektor ikke kan måles, og ydelserne ikke kan sælges på et marked (f.eks. socialhjælp), så vil store dele af den offentlige serviceproduktion ofte kun kunne organiseres som et kvasi-marked.

Styringstiltag i forhold til markedsbaseret styring

Markedsbaseret styring i den offentlige sektor består af en række delelementer, hvoraf de mest kendte og udbredte er følgende: udbud og udlicitering, etablering og privatisering af offentlige selskaber, frit valgs-ordninger, brugerbetaling, offentlig-private partnerskaber samt benchmarking eller intern konkurrence. Privatisering kan også bestå i, at det offentlige trækker sig ud af en opgave, eller helt undlader at tage opgaven op. Etablering af en infrastruktur for el-biler i Danmark har f.eks. været overladt til den private sektor.

Internationalt har NPM ofte været beskrevet som markedsstyring og brug af ledelsesmodeller fra den private sektor (Hood 1991). Men som vi så i indledningen er NPM mere kompleks end som så, og består af ledelse og privat sektor modeller + konkurrence og fragmentering + resultatopfølgning. Der har været en lang række tiltag op igennem 1980'erne og 1990'erne (Ejersbo & Greve 2005). I 00'erne fortsatte NPM med at dominere som styringsidé.

OECD (2005) skrev i deres opsummeringsrapport fra 2005 om "market-type mechanisms":

"The use of market-type mechanisms is increasing in OECD member countries although there are marked country differences in this respect. The driving force behind phenomenon is the need for governments to ensure value for money in their operations. Some market type mechanisms, most notably vouchers, move beyond this and have as their primary goal to increase the choices offered to the users of services" (2005: 130).

For **frit valg** var det især frit valgs-lovgivningen i begyndelsen af 00'erne. Modellen blev udbredt til alle landets kommuner og regioner. Frit sygehusvalg var en af forløberne. Frit sygehusvalg skabte også plads til privathospitalerne. Der voksede en hel industri af privat hospitaler frem. Samlet set fylder

privathospitalerne ikke så meget, men fremvæksten af privathospitaler har medført en grad af arbejdsdeling på visse områder.

Udbud og udlicitering har konstant været på dagsorden. Først Udliciteringsrådet og siden Udbudsrådet har advokeret for mere anvendelse af udbud. Interesseorganisationer som DI og Dansk Erhverv har været aktive fortalere for mere udbud og udlicitering. Det store tiltag kom med de kommunale økonomiaftaler. Regeringen og KL indgik aftale i 2007 om at hæve udliciteringsgraden fra 20 pct. til 25 pct. i 2010. Det har været den største drivkraft. Regeringen samlede sin politik i et papir om "Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde" i 2011.

Offentlige selskaber og privatisering. Regeringen havde ambitioner om at etablere selskaber og privatisere mere end regeringerne i 1980'erne og 1990'erne. Tidligere var nemlig virksomheder som TeleDanmark (TDC), Statens Konfektion, GiroBank og flere andre blevet privatiseret for i alt 36 mia. kr. Regeringen mødte vanskeligheder. DONG skulle have været delvist privatiseret, men den planlagte privatisering blev aflyst i 2008, da finanskrisen brød ud. TV2 var et privatiseringsemne gennem hele 00'erne, men regeringen rendte ind i EU-retssager, der forpurrede planerne. Selv om politikerne i flere medieførlig havde sagt ja til at privatisere TV2, blev privatiseringsplanerne opgivet igen i det seneste medieførlig i 2012. Post Danmark blev lagt sammen med det svenske postvæsen i PostNord. På et tidspunkt var 22 pct. af aktierne solgt til en kapitalfond (og 3 pct. til medarbejderne), men de blev købt tilbage igen (se Finansministeriet 2012: Statens selskaber). Liberaliseringen indenfor forskellige områder, har haft betydning for fremvæksten offentlige selskaber og privatisering. Det ses bl.a. inden for forsyningsområdet.

Offentlig-private partnerskaber på infrastrukturuområdet har været forholdsvis lidt benyttet i Danmark, selv om interessen internationalt har været meget større. De første danske OPP-projekter var opførelsen af en skole i Vildbjerg kommune (nu Herning) og det nye Rigsarkiv. Regeringen udsendte en handlingsplan for OPP i 2004. Det var i flere år det afgørende dokument om OPP i Danmark. OPP blev også nævnt i Infrastrukturkommissionens rapport i 2009. Regeringens mest markante udspil var "Offentlig-privat samspil og konkurrence" fra januar 2011. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udsendte en rapport om de første 13 danske OPP-projekter i efteråret 2012.

Benchmarking og skabelse af intern konkurrence kan også iagttages i den offentlige sektor. Universiteter konkurrerer om studerende, folkeskoler konkurrerer med hinanden og med privatskoler om elever og hospitaler konkurrerer med hinanden om at få de attraktive patientgrupper. Endvidere er der indført resultatløns og åremålsansættelser, som ansporer til konkurrence og resultatorientering frem for livslang ansættelse og stabilitet.

I flere af de større reformer lægges der op til markedsbaseret styring. Strukturreformen skabte større kommuner og dermed et større marked for private virksomheder at komme ind på. Den lagde også op til, at privathospitaler kunne få opgaver, som tidligere havde været varetaget af de offentlige hospitaler. Kvalitetsreformen fokuserer også på frit valg og konkurrenceudsættelse. Domstolsreformen lagde op til

øget brug af NPM mekanismer. Universitetsreformen skabte større intern konkurrence mellem universiteterne.

Resultater

Skiftende regeringer har satset på en flerhed af markedsmekanismer. Mens der er i en tid var mest fokus på statslige selskaber og privatisering, så har der i de senere år været fokus på frit valg, benchmarking og intern konkurrence og i nogen grad på OPP. Interessen for udbud og udlicitering har været konstant igennem en årrække. Målet har været at konkurrenceudsætte for at opnå effektiviseringsgevinster. Regeringen har lovgivet om frit valg og om statslige selskaber. Regeringen har skabt rammerne for benchmarking og intern konkurrence. Regeringen har brugt de kommunale økonomiaftaler samt information og kommunikation til at forsøge at fremme udbud og udlicitering samt skulle forholde sig til EU's udbudsregler. Regeringen har primært brugt vejledning og evaluering til at fremme OPP.

Regeringen har valgt forskellige institutioner til at fremme policy om markedsbaseret styring: Viden og ekspertise om statslige selskaber og privatisering er primært samlet i Finansministeriet. Ministeriet har desuden støttet sig til rådgivere, som f.eks. Danske Invest i forhold til selskaber og privatiseringer. Regeringen har nedsat først et Udliciteringsråd og dernæst et Udbudsråd. Desuden har diskussionen været præget af rapporter og nyheder fra Dansk Industri og Danske Erhverv samt faglige organisationer som FOA. Regeringen har placeret OPP ekspertisen skiftende steder i Erhvervsministeriet, først i Erhvervs- og Byggestyrelsen og senest i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Intern konkurrence og benchmarking fremmes af Finansministeriet og relevante fagministerier, som f.eks. Beskæftigelsesministeriet og Uddannelsesministeriet.

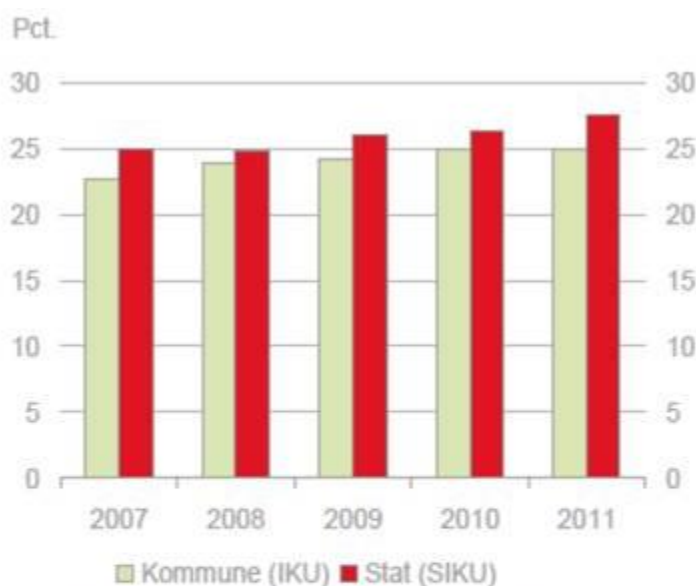
Hvilke resultater kan identificeres af flere års indsats for markedsbaseret styring?

Frit valg er afrapporteret i forskellige rapporter fra især Socialministeriet og dens styrelser. Rapporterne viser, at borgerne er tilfredse med frit valg, men at de ikke vælger private leverandører så ofte som man måske skulle forvente. Desuden er borgerne tilfredse med servicen hos både offentlige og private leverandører. En rapport fra Den Sociale Ankestyrelse i 2007 viste, at 76 pct. af kommunerne kunne tilbyde frit leverandørvalg, kun 10 pct. af borgerne i kommuner med frit valg havde valgt en privat leverandør (Den Sociale Ankestyrelse 2007). "Frit valg på ældreområdet betyder, at kommunen har pligt til at skabe grundlag for borgerens valgfrihed af leverandør for personlig og praktisk hjælp. Kommunen fastsætter serviceniveauet og den kommunale myndighed fastsætter på den baggrund kvalitetskrav og evt. priskrav til leverandører af personlig og praktisk hjælp. Den kommunale myndighed har derefter pligt til enten at godkende og indgå kontrakt med enhver leverandør, der opfylder kravene, eller i stedet at tilbyde hjemmehjælpsopgaverne og derefter indgå en kontrakt med to til fem leverandører af henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje som beskrevet i Servicelovens paragraf 91-93" (se www.fritvalgsdatabasen.dk) KREVI har lavet en undersøgelse af frit valg i ældreplejen i 2011. KREVI's rapport viser, at 95pct. af kommunerne i 2011 havde mindst en privat leverandør og at hver tredje modtager af praktisk hjælp vælger en privat leverandør (KREVI 2011). Meget få ældre vælger private leverandører til personlig hjælp. Der er mest aktivitet i de kommuner, som er opdelt i større hjemmehjælpsdistrikter.

Statslige selskaber og privatisering afrapporteres hvert år i publikationen "Statslige selskaber" fra Finansministeriet. Det er en overordnet redegørelse om, hvordan udviklingen har været i de statslige selskaber. For at se på resultaterne kan man se på, om der er skabt konkurrence på markedet, om virksomhedernes produkter kan sælges og har kvalitet og om virksomhedens økonomiske resultat. Det fremgår af rapporterne og andre kilder, at der er skabt mere konkurrence på udvalgte markeder (f.eks. mobiltelefoni), at udvalgte virksomheders produkter kan sælges og har kvalitet, og at virksomhederne har fornuftige økonomiske resultater. DONG har igennem en periode præsteret fine økonomiske resultater. Der er også virksomheder, der af forskellige årsager har haft svagere økonomiske resultater. Det gælder bl.a. DSB. Staten havde ved udgangen af 2011 aktier i 19 aktieselskaber, tre selvstændige offentlige selskaber samt tre interessentselskaber. Kun tre af selskaberne var børsnoterede: Københavns Lufthavne, SAS og Aarhus Lokalbanc. Statens selskaber havde i 2011 en omsætning på 87,3 mia. kr., hvoraf 65,1 pct. kan tilskrives DONG. Resultatet efter skat for alle selskaber under et udgjorde 1,8 mia. kr. DONG Energy og Danske Spil bidrog med 4,5 mia. kr., men Sund og Bælt, Finansiell Stabilitet samt DSB leverede negative resultater.

Figur 2. Udbud af driftsopgaver i kommunerne og staten 2007-2011

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriets redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2012.



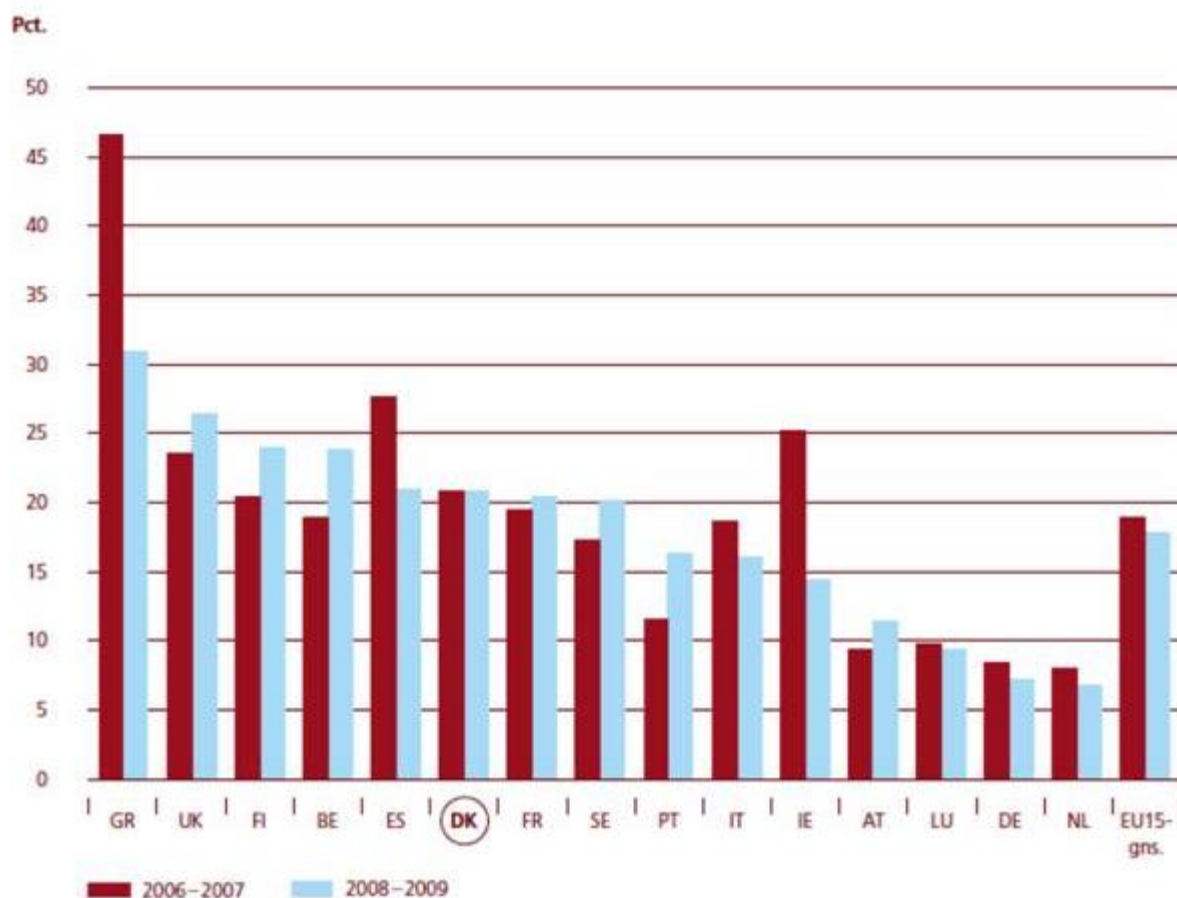
Anm.: Figuren viser konkurrenceudsættelsen i pct. af de opgaver, der kan konkurrenceudsættes i stat og kommune. I år er opgørelsesmetoden for beregningen af IKU ændret med virkning for alle år i opgørelsen. Se Factbook.

Kilde: www.noegletal.dk og Finansministeriet.

Udbud og udlicitering er undersøgt et antal gange. Opgørelser viser, at udliciteringsgraden steg fra ca. 20 pct. til ca. 25 pct. i perioden 2007-2010 – se figur 2. Af bl.a. Udliciteringsrådets rapporter fremgår det, at der kan være et besparelеспotential ved udlicitering. Samme resultater når Dansk Industri og Dansk Erhvervs rapporter frem til. En videnskabelig undersøgelse fra AKF kunne ikke bekræfte, at der er store besparelser ved udlicitering. Internationalt er resultaterne af udliciteringsforsøg også omdiskuteret. OECD viser, at udbud og udlicitering har ført til øget effektivitet, men tager også forbehold. EU's rapporter om udlicitering, nævnt og citeret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, viser, at Danmark ligge nogenlunde midt i feltet blandt EU-landene, og at opgørelsesmetode også skal tages i betragtning – se figur 3. Forskningsmæssigt peges på, at transaktionsomkostninger (kontrolomkostningerne) også skal regnes med, når det økonomiske resultat for udlicitering skal gøres op.

Figur 3. Andelen af offentlige indkøb i EU-udbud

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Konkurrenceredegørelse 2011.



Ann.: Værdien af EU-udbud i procent af offentlige indkøb. Se oversigt over landebetegnelser i Bilag 2.2.

Kilde: Europa-Kommissionen, Direktoratet for det indre marked.

En undersøgelse fra KORA udarbejdet af Kurt Houlberg om konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen viser følgende: "Analysen viser, at der i perioden efter kommunalreformen er sket en forøget inddragelse af private leverandører i kommunerne, mens der i regionerne har været en tendens til reduceret inddragelse af private leverandører". I 2013 blev Udbudsrådet omdøbt til Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde.

OPP har været undersøgt i en rapport af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2012. Rapporten når frem til, at de 13 danske OPP projekter for de flestes vedkommende har været gennemført til tiden og indenfor det planlagte budget. Flere projekter er blevet færdige før tid og har holdt sig under det planlagte budget. OPP er også i udlandet blevet vurderet til at levere value for money indenfor nogle afgrænsede parametre. Det er bl.a. sket i rapporter fra den britiske rigsrevision National Audit Office. Forskningsmæssigt er der til dels også opbakning til resultaterne, men her noteres også, at der er problemer med risikodelingen og at governance strukturerne ofte lader noget tilbage at ønske (Hodge, Greve & Boardman 2010). OECD er positiv overfor OPP, men fremover også, at OPP ikke er nogen snuptagsløsning eller mirakelmiddel. OECD anbefaler, at der etableres organisatoriske enheder i landende for OPP. Danmark har i april 2013 nedsat "Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. Rådet skal fremme konkurrence og samarbejdet mellem den offentlige sektor og private virksomheder.

Benchmarking og intern konkurrence er ikke vurderet specifikt i resultatrapporter. Universiteternes benchmarking kan der formentlig sættes spørgsmålstejn ved, når regeringens samlede mål er, at et universitet skal i Europas top 10 inden 2020. Benchmarking indenfor skoler og hospitaler har der også været sat spørgsmålstejn ved fra politisk hold.

Internationalt findes en lang række undersøgelser, som f.eks. Pollitt & Dan (2011), der om markedsbaseret styring siger, at "contracting out fails to yield significant savings, particularly in the medium and long term. Again, the context has to be right for contracting out to work the way it is supposed to" (p. 33).

Tabel 9: Evalueringer og opsamlings af markedsbaseret styring

Tema	Beskrivelse	Danske evalueringer og statusredegørelser
Frit valg	Frit valgs-ordninger indført siden 2001	KREVI evaluering
Udbud og udlicitering	Udbud og udlicitering. Konkurrenceudsættelsesgrad for kommuner steg fra 20 til 25 pct. Danmark ligger på gennemsnit i EU-lande.	AKF 2011 og KORA evaluering 2013 ifm. evaluering af strukturreformen Status for offentlig konkurrence af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Statslige selskaber og privatisering	En række virksomheder er omdannet til statslige (aktie-) selskaber eller er blevet helt og delvist privatiseret	Finansministeriets årlige publikation om Statens selskaber med angivelse af nøgletal
OPP (Offentlig-privat partnerskab)	Langtidskontrakt for infrastrukturprojekter med inddragelse af privat finansiering og risikodeling	Konkurrence – og Forbrugerstyrelsens erfaringsopsamling om første 13 danske OPP-projekter
Benchmarking	Sammenligning på tværs af organisationers performance	Rapporter nationalt, men også internationalt, herunder af OECD

Delkonklusion: Markedsbaseret styring

Samlet set er markedsbaseret styring slået igennem i den offentlige sektor gennem en årrække. Der er indslag af frit valg (især på ældreområdet), tilstedeværelse af statslige selskaber, udbud og udlicitering på niveau med andre sammenlignelige lande i EU og benchmarking og intern konkurrence. Derimod har OPP kun i begrænset omfang vundet indpas i sammenligning med andre lande. Andelen af kommuner, der sendte opgaver i udbud steg især i perioden 2007-2010 efter regeringen og KL var blevet enige om et fælles mål for omfang af udbudsaktiviteten. Markedsbaseret styring er dermed blevet en integreret, men også afgrænset, måde at styre den offentlige sektor på.

Afsnit 8. Digitalisering

”Fra EDB i Staten til Digitaliseringsstrategi” kunne være overskriften på dette kapitel. Potentialer for øget produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor gennem digitalisering har været fremhævet længe – måske under andre betegnelser, men forskellige former for automatisering af processer og arbejdsopgaver i den offentlige sektor gennem brug af ny teknologi er skrevet ind i mange reformer og tiltag.

I moderniseringsprogrammet fra 1983 var digitalisering med under betegnelsen ”øget anvendelse af ny teknologi” og her fremgik det bl.a., at ”Regeringen agter at øge effektiviteten gennem investeringer i ny teknologi, så arbejdstilrettelæggelsen inde for det offentlige modsvarer de nye krav og muligheder som ikke mindst den nye edb-teknologi indebærer (Finansministeriet 1983). Tanken om at lade ny teknologi være en vigtigt middel til modernisering og særligt effektiviseringen af den offentlige sektor er tydelig i mange af tiltagene de efterfølgende 30 år. Senest i udspillet ”Digital velfærd. Nye muligheder for velfærdssamfundet” fra regeringen, KL og Danske Regioner hedder det at ”Vi skal satse på at udvikle og udbrede de løsninger, der øger produktiviteten i den offentlige service, mindsker ressourceforbruget, fastholder og udvikler kvaliteten og den enkelte borger større fleksibilitet og bedre muligheder for aktivt at bidrage til og blive inddraget i velfærden” (Regeringen, KL og Danske Regioner 2013).

I den internationale litteratur argumenteres der for, at man skal se digitalisering som et det helt centrale element i forsøget på at modernisere den offentlige sektor. Begrebet ”digital-era-governance” præsenteres som et nyt paradigme til forståelse af reformer i den offentlige sektor. ”The toolkit for public management reform has shifted away from a new public management (NPM) approach stressing fragmentation, competition and incentivization and towards a ”digital-era-governance” (DEG) one, focusing on reintegrating services, providing holistic services for citizens and implementing thoroughgoing digital changes in administration” (Margetts & Dunleavy 2012). Her ses digitalisering ikke blot som et middel til effektivisering på linje med andre tiltag som f.eks. udlicitering. Det ses som rammesættende for styring og reform i den offentlige sektor. Med andre ord tænkes andre værktøjer ind i forhold til digitalisering, der således bliver den centrale driver for styring og omstilling. I forhold til digitalisering og omstilling i den danske offentlige sektor er det hos nogle målsætningen, at digitalisering bliver rammesættende, men det er ikke den generelle tendens i forhold til styring og reformer i den offentlige sektor.

I det følgende sættes der fokus på de seneste års digitaliseringsstrategier.

Styringstiltag

”På vej mod den digitale forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor” var titlen på den første digitaliseringsstrategi, som blev lanceret i 2002. Visionen for strategien var, at de digitale muligheder systematisk blev brugt til at nytænke og forandre organisationer og arbejdsprocesser med det formål at forbedre effektiviteten i den offentlige sektor. Parterne bag strategier, regeringen, KL og Amtsrådsforeningen. Der blev nedsat en bestyrelse for digitalisering af den offentlige sektor med

repræsentanter fra staten, amterne og kommunerne. Tanken var, at den skulle være med til at fremme arbejdet med digitalisering og sikre en hensigtsmæssigt fremdrift. Bestyrelsens arbejde blev understøttet af Den digitale taskforce.

Strategien opstillede en række pejlemærker, som udstak de langsigtede mål (Regeringen, KL & Amtsrådsforeningen).

Pejlemærke 1: Den digitale forvaltning skal ruste borgere og virksomheder til netværkssamfundet. Udviklingen af den digitale forvaltning må ikke ske isoleret. Med den vægt den offentlige sektor har i den samlede samfundsøkonomi skal den digitale forvaltning være et positivt bidrag til udviklingen af et netværkssamfund, som borgere.

Pejlemærke 2: Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt. Den offentlige sektor skal udnytte de digitale teknologier til at forbedre og effektivisere ydelserne. Indberetninger, betalinger, ansøgninger og anden kommunikation med den offentlige forvaltning skal kunne håndteres digitalt. Al kommunikation internt i den offentlige sektor skal foregå digitalt. Samtidig skal den offentlige forvaltning på alle områder benytte digitale teknologier i forbindelse med sagsbehandling og andre administrative opgaver. Den fulde digitalisering af den offentlige sektor skal sikre, at arbejdsprocesser rettet mod papirhåndtering og manuel kontrol mindskes, og at dobbeltarbejde og unødvendige sagsgange fjernes.

Pejlemærke 3: Den offentlige sektors ydelser skal leveres sammenhængende med borgere og virksomheder i centrum. Opgaver i den offentlige sektor skal løses med udgangspunkt i borgere og virksomheders behov og aktuelle situation, støttet af digitale løsninger. Målet er, at der udvikles sammenhængende servicetilbud, også når det kræver løsninger på tværs af eksisterende forvaltningsgrænser. Oplysninger og meddelelser skal kun afgives én gang til offentlige myndigheder. Det forudsætter, at data og information bliver genbrugt i langt højere grad end i dag.

Pejlemærke 4: Opgaverne i den offentlige sektor skal udføres, hvor de håndteres bedst. Med digitale teknologier bliver det enklere og billigere at dele viden og løse opgaver for hinanden på en langt mere fleksibel måde end i dag. Digital forvaltning skal give mulighed for at flytte udførelsen af arbejdsopgaver mellem institutioner, således at opgaver udføres, hvor de løses bedst og mest effektivt, uafhængig af opgaveansvaret.

De fire pejlemærker blev suppleret med otte indsatsområder, der skulle være med til at understøtte målopfyldelsen. De otte indsatsområdet var 1. Fleksibel organisering. 2. Samarbejde i servicefællesskaber. 3. Slankere administration gennem effektive arbejdsgange. 4. Sammenhængende indgange til den offentlige sektor. 5. Fuld digital service. 6. Digital infrastruktur i alle offentlige organisationer. 7. Sikker digital forvaltning. 8. Vejledning og vidensdeling. For hvert indsatsområde var der opregnet konkrete anbefalinger og det var ekspliciteret, hvad bestyrelsen ville gøre for at skubbe på udviklingen.

I 2004 kom "Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet". Parterne bag den første digitaliseringsstrategi besluttede at forlænge det igangværende

digitaliseringsprojekt frem til 2006. Den nye strategi byggede videre på antagelse om, at en effektiv digitalisering forudsætter samarbejde på tværs af myndigheder. På tilsvarende måde som den forrige strategi opstilles en række pejlemærker (Regeringen m.fl. 2004).

Pejlemærke 1: Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum. Det er helt centralt, at digital forvaltning anvendes til at skabe en offentlig sektor, hvor borgere og virksomheder oplever, at udbuddet af serviceydelser er sammenhængende, og at løsningen af opgaver tager udgangspunkt i deres behov.

Pejlemærke 2: Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer. Investeringer i digital forvaltning skal kunne betale sig. Digitaliseringsprojekter skal derfor omsætte sig enten i øget kvalitet i den offentlige service i form af bedre produkter, hurtigere sagsbehandlingstid, færre fejl m.v., og/eller i at den samme service kan leveres ved brug af færre ressourcer.

Pejlemærke 3: Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt. Den offentlige sektor skal gå forrest ved selv at arbejde og kommunikere digitalt – både internt og i forhold til borgere og virksomheder. De seneste år er der arbejdet målrettet med initiativer, der fokuserer på, at flere arbejdsprocesser understøttes og udføres digitalt. Sidstnævnte kræver ofte holdningsbearbejdelse og kompetenceudvikling.

Pejlemærke 4: Digital forvaltning skal baseres på en sammenhængende og fleksibel it-infrastruktur. Det er nødvendigt at udvikle en sammenhængende og fleksibel IT-infrastruktur, hvis den offentlige skal realisere visionen for digital forvaltning.

Pejlemærke 5: Offentlige ledere skal gå forrest og sikre, at deres organisation kan realisere visionen. Strategiens vision og mål er ambitiøse. For at de kan realiseres, skal der en betydelig indsats til fra alle offentligt ansatte, idet en række opgaver skal løses på en ny måde eller af andre end dem, der gør det i dag.

For hvert af de fem pejlemærker var opsat klare mål, der forventes indfriet i perioden. Dertil er der i strategien beskrevet en programplan, der nærmere redegør for de initiativer, som iværksættes for at indfri de opstillede pejlemærker.

Den digitale taskforce er udførende på bestyrelsens beslutninger, ligesom der er blevet nedsat Det koordinerende informationsudvalg, der også skal understøtte bestyrelsen. Den kommunale part har nedsat et Kommunalt Digitaliseringsråd og hos amterne er der De digitale amter.

Strategien for 2004-2006 indledes med at konstatere, at Danmark er et af de lande, hvor borgere og virksomheder anvender nettet mest, men den offentlige sektor mangler stadig at indrette deres løsninger efter borgere og virksomheder. Det fremhæves som den væsentligste barriere for indhøstning af digitaliseringsgevinsterne.

”Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010 – Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde” er navnet på den tredje digitaliseringsstrategi. I indledningen til

publikationen slås det fast, at "Skal vi løfte digitaliseringen til et nyt niveau er kodeordene prioritering og koordinering. Strategien sætter derfor fokus på gevinsterne ved digitalisering gennem

- digitalisering, der er målrettet mod at skabe forbedringer i servicen til borgere og virksomheder
- digitalisering, der flytter ressourcer fra administration til borgernær service
- koordinering og prioritering af digitaliseringsindsatsen i den offentlige sektor gennem mere forpligtende tværgående samarbejde på alle niveauer."

Denne strategi følger de to foregåendes fodspor og fortsætter det igangværende arbejde med digitalisering af den offentlige sektor. Den fortsætter det strategiske arbejde med fx at sikre at den offentlige service er let tilgængelig for borgere og virksomheder. Det gøres bl.a. gennem brug af diverse portaler. Forpligtende samarbejde mellem myndigheder er helt afgørende for en succesfuld digitalisering af den offentlige sektor. Her ses kommunalreformen som et element, der kan fremme dette. Det nævnes, at større og mere bæredygtige kommuner kan være med til at indfri potentialet i digitalisering.

Der stilles større og mere faste krav til de enkelte offentlige myndigheder i forhold til samarbejde og arbejdet med digitalisering. Det ekspliciteres, at digitalisering vil indgå som et nyt minimumskrav i de kommende effektiviseringsstrategier. På samme måde nævnes det i strategien, at virksomheder og borgere skal tvinges over på den digitale platform, så analog kommunikation kan afløses af digital kommunikation. Der er også formuleret digitaliseringsstrategier for både kommuner og regioner.

Status forud for strategien er, at digitalisering er blevet en naturlig del af opgavevaretagelsen i hele den offentlige sektor. Danmark indtager en global førerposition, men det konstateres også, at man kun er begyndt at realisere digitaliseringens mange fordele.

Den seneste digitaliseringsstrategi er "Den digitale vej Til fremtidens Velfærd. Den fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2011-2015". I den bliver der sat ekstra skub på digitaliseringen af den offentlige forvaltning. "Slut med papirblanketter og brevpost: I en travl hverdag skal danskerne ikke spille deres tid på at udfylde papirblanketter på det lokale kommunekontor. Og skattekroneerne skal ikke bruges på porto og papirflytteri, når vi har digitale løsninger, der kan løse opgaverne mere effektivt. Ansøgninger, indberetninger, breve og al anden skriftlig kommunikation med det offentlige skal derfor som udgangspunkt alene foregå digitalt for både borgere og virksomheder" (Regeringen, KL og Danske Regioner 2011). Strategien fremhæver som de tidligere strategier fokusområder (pejlemærker), der er styrende for de kommende års indsats for digitalisering af den offentlige sektor. Der er opstillet i alt 12 fokusområder:

- Effektiv digital kommunikation
- Lettere vej til vækst for virksomhederne
- Folkeskolen skal udfordre den digitale generation

- Effektivt digitalt samarbejde med patienterne
- Fart på brugen af teknologi i den sociale indsats
- En digital, effektiv og forenklet beskæftigelsesindsats
- Digitale universiteter
- Effektiv miljøforvaltning på et fælles grundlag
- Tættere offentligt digitalt samarbejde
- Robust digital infrastruktur
- Fælles grunddata for alle myndigheder
- Digitaliseringsklar lovgivning
- Fremdrift og fællesoffentlig styring

Fokusområderne er for norges vedkommende nye, mens andre tydeligvis bygger videre på tidligere indsatsområder eller sætter fokus på problemer identificeret i forbindelse med de forrige strategier.

Foruden de nævnte strategier, der udgør de helt centrale hjørnestene i den danske digitaliseringsindsats, er der inden for den seneste tid også kommet andre initiativer. En af disse er det fælles debatoplæg fra regeringen, KL og Danske Regioner "Digital velfærd. Nye muligheder for velfærdssamfundet". Serviceopgaver skal moderniseres, hvis det nuværende niveau skal opretholdes, og her er digitalisering også et middel. Men det rejser samtidig en række centrale spørgsmål som fx om øget digitalisering fører til et overvågningssamfund. Et andet tiltag er handlingsplanen i tilknytning til "Open Government Partnership" fra 2012. Initiativet indeholder flere elementer, hvor digitalisering blot er et blandt flere. Men når det alligevel nævnes her, skyldes det, at Danmark sætter særligt fokus på øget effektivisering af organiseringen af offentlige services gennem brug af digitalisering. "De digitale teknologier skaber nye muligheder for de måder, vi arbejder og tilgår og behandler information. Den offentlige sektor skal gøre brug af de nye digitale muligheder til at videreudvikle det danske samfund, og gennem det internationale Open Government Partnership-initiativ skal vi samtidig stille vores viden og erfaring til rådighed for andre lande og selv lære af deres erfaringer" (Digitaliseringsstyrelsen 2012: 6).

Som denne gennemgang har vist, er digitalisering helt centralt placeret på den offentlige sektors styringsdagsorden. Der er iværksat en mængde konkrete tiltag under de forskellige digitaliseringsstrategier. Der er ligeledes nedsat et stort antal bestyrelser, råd, task force osv. både på det statsligt og det kommunale og regionale niveau.

Resultater

Som det nævnes i flere af digitaliseringsstrategierne er den offentlige sektor på vej med digitale løsninger, og de er i varierende udstrækning blevet indarbejdet i arbejdsgange og processer. Det understøttes også af en OECD evaluering fra 2005, hvor konklusionen er at Danmark er nået langt, og at arbejdet er organiseret ordentligt. Men det nævnes også i flere af strategierne, at potentialet ikke er indløst. Det synspunkt kommer også til udtryk i Rigsrevisionens rapport Digitale løsninger i staten fra 2005. Her fremgår det også, at der på tværs af ministerområder er meget stor variation i udbredelsen af digitale løsninger. Som kritikpunkter nævner de også:

- Kun 57 pct. af institutionerne har undersøgt, om indførelsen af digitale løsninger på institutions område vil kunne medføre serviceforbedringer og effektiviseringer
- Kun for 21 pct. af de indførte digitale løsninger er det undersøgt om de har medført serviceforbedringer for brugerne og kun for 19 pct. af de digitale løsninger er undersøgt om de har medført effektiviseringer.

Et af de konkrete digitaliseringsprojekter har været Tinglysningsprojektet. Dette projekt var i 2009 genstand for en beretning fra Rigsrevisionen. Af den fremgår det, at der var en række problemer i tilknytning til projektet. Eksempelvis at man forsøgte at indhøste effektiviseringsgevinsterne for hurtigt efter iværksættelse af projektet. Domstolsstyrelsen får dog i samme evaluering også ros for en række elementer i projektet.

Internationalt klarer Danmark sig godt. Selv om man altid bør være kritisk i forhold til den type af indeks, er det et gennemgående træk, at Danmark er nået langt med indførelsen af digitale løsninger i den offentlige sektor sammenlignet med andre lande. Nedenstående giver et overblik over Danmarks placering internationalt (Digitaliseringsstyrelsen 2013):

- Danmark er blandt de OECD-lande, der har den største udbredelse af bredbånd: Danmark ligger på en 3. plads blandt 34 OECD-lande med en bredbåndsudbredelse (fastnet) på 37,9 abonnementer pr. 100 indbyggere efter Holland (39,1) og Schweiz (39,9).
- Danskerne er EU-mestre i at bruge internettet til at kommunikere med offentlige myndigheder: 81 pct. af befolkningen har været online med offentlige myndigheder inden for de seneste 12 måneder (2011-tal). Sverige (74 pct.) og Finland (68 pct.) følger efter på henholdsvis en 2. og 3. plads.
- Danmark ligger i top med parathed til digital forvaltning: FN's udviklingsindeks for digital forvaltning placerer Danmark på en 4. plads ud af 190 lande efter Storbritannien, Holland og Korea.

Den type af internationale oversigter bør læses og vurderes varsomt. Det er ikke altid klart, hvad sammenligningsgrundlaget er.

Delkonklusion: Digitalisering

Danmark har de seneste 30 år haft brug af ny teknologi – i dagens sprogbrug digitalisering - på styrings- og reformdagsordenen i den offentlige sektor. Det seneste årti har udviklingen været drevet af en række digitaliseringsstrategier, der med jævne mellemrum har opstillet pejlemærker for udbredelsen af digitale løsninger i den offentlige sektor. Disse strategier er udarbejdet i et samarbejde mellem regeringen, KL og Danske Regioner/Amtsrådsforeningen. Indsatsen har tillige været understøttet af tværgående bestyrelser, råd og komiteer. I et internationalt perspektiv klarer Danmark sig traditionelt meget godt. Risikoen ved den type internationale opgørelser er, at det bliver en sovepude. Danmark er nået langt sammenlignet med andre lande, men kommentarerne i de forskellige digitaliseringsstrategier viser også, at der fortsat er udfordringer og at effektiviseringspotentialet ved digitalisering ikke kommer af sig selv. En relevant overvejelse er, hvorvidt der blot er sat ”strøm” til de kendte processer og arbejdsgange i den offentlige sektor og at man derved ikke har tænkt digitalisering ind som en grundsten i levering af serviceopgaver. Samtidig rejser en øget brug af digitale løsninger nye spørgsmål af både etisk og praktisk karakter.

Afsnit 9. Diskussion og konklusion: Kontinuerlig modernisering og dynamiske reformer

I dette afsnit vil vi sammenfatte de forudgående kapitlers analyser og præsentere en samlet analyse. Vi vil også fremsætte forslag på baggrund af den observerede udvikling.

Gennemgangen af styringen i den offentlige sektor har vist følgende:

- Internationalt har der været fokus på markedsbaseret styring, koordination og samarbejde og mere centraliseret styring med vægt på performance og digitalisering. Fokus er skiftet over tid og er senest rettet mod øget performance (resultatstyring) understøttet af en systematisk digitaliseringsindsats.
- Den danske offentlige sektor har udviklet sig gennem mange års kontinuerlig indsats for at modernisere den offentlige sektor. Det er sket gennem flere moderniseringsprogrammer. Det første moderniseringsprogram blev præsenteret i 1983. Siden har skiftende regeringer præsenteret udgaver af moderniseringspolitikker. I 00'erne blev der lagt vægt på større reformer, som f.eks. strukturreformen og kvalitetsreformen. Kvalitetsreformen lagde op til at pumpe penge ud i den offentlige sektor. I det seneste år er der igen kommet fokus på effektivisering og produktivitet, og de seneste moderniseringsindsatser både nationalt og internationalt skal ses i dette lys. Reforme i form af strukturelle og policybaserede reformindsatser har domineret den offentlige sektor gennem de seneste 10 år. Af større reformer, der har haft markant betydning for styring af den offentlige sektor, kan nævnes Strukturreformen, Politi- og Domstolsreformen samt Kvalitetsreformen. Det er kendetegnene for mange af reformerne, at de ændrer på strukturer og processer på en systematisk måde. Reformerne har medført, at det administrative Danmarkskort kan tegnes på en helt anden måde i 2013 end for 10 år siden. Der har især været fokus på strukturelle reformer, så vi i dag har færre, men større kommuner, politikredse, regioner (tidligere amter), domstolskredse, universiteter, administrative servicecentre osv. Reformerne er internationalt set også bemærkelsesværdige, og f.eks. har hverken Sverige eller Norge været i stand til at indføre reformer af den kommunale sektor, som vi har gjort det i Danmark. Reformerne er med til at styrke styringskapaciteten i den danske offentlige sektor. Og reformerne kan også have været med til at styrke innovationskraften i den offentlige sektor.
- *Der har været udvikling indenfor de enkelte styringstiltag:*
- Økonomistyringen begyndte med en fokus på resultater og ændring i fokus fra input til output (målbare resultater på kort sigt) og senere outcome (effekter på langt sigt). Performance management modellen har langsomt udviklet sig over tid. Performance management er blevet udbygget med resultatkontrakter, direktørkontrakter, årsrapporter og benchmarking. Kontrakternes længde er blevet justeret og målene er blevet færre, men mere præcise. Performance management praktiseres i både stat, regioner og kommuner. Udfordringen er, hvordan performance indsatsen bindes sammen og skaber en helhedsorienteret styringsmodel.
- Ledelse og personaleudvikling har været i fokus siden de første moderniseringsindsatser gjorde ledelse til et særligt indsatsområde. Ledelse har udviklet sig til at blive en disciplin indenfor den

offentlige sektor. Personalepolitik i sin moderne udgave som human resource management er en integreret del af de fleste offentlige organisationers værktøjskasse. Der er lagt stadig mere vægt på ledelse og HRM gennem årene. Der er udviklet ledelseskodex på mange niveauer i den offentlige sektor efter inspiration fra Kodeks for offentlig topledelse. HRM-politikker er videreudviklet, ofte med inspiration fra erfaringer i den private sektor. Der er kommet mere opmærksomhed på arbejdstids og overenskomster i de senere år. Den store indsats for lederuddannelser som følge af kvalitetsreformen har medført en stigning i antallet af ledere, der tager diplom- eller masteruddannelser i offentlig ledelse. Ledelse er i dag en nødvendighed for at sikre en effektiv offentlig sektor.

- Regelforenkling eller afbureaukratisering har været et hovedområde i de fleste styringsindsatser. Det er ofte sket ud fra deisen om, at regler hindrer innovativ og effektiv adfærd hos ledere og medarbejdere, og at for mange regler og for uforståelige regler hindrer samspillet med borgerne og borgernes oplevelse af offentlig service. Regelværket er vokset gennem årene. Både forskning og praksis har peget på, at regelforenkling ikke er så lige til endda. At udstede love og regler er en central funktion for politikere, og et øget regelsæt afspejler en stigende kompleksitet i samfundet, f.eks. forårsaget af øget miljøregulering, mere kompleks sociallovgivning samt direktiver og vedtagelser fra EU, der implementeres i dansk lovgivning. Imidlertid har det været politisk populært i Danmark og andre lande at blæse til kamp mod "regeltyranniet". Skiftende regeringer har lanceret afbureaukratiseringstiltag, men ofte uden at kunne påvise markante resultater. Internationalt har der i de seneste år været fokus på andre reguleringsmåder, selvregulering og "nudging" inspireret af adfærdsøkonomi. I USA var Cass Sustein, der har skrevet om "nudging", ansat af Obama-administrationen til at se på regelforenkling med nye øjne. Regelforenkling er et legitimt og forståeligt politisk ønske, der dog af praktiske grunde som følge af et stadig mere komplekst samfundssystem ikke altid materialiserer sig.
- Konkurrence- og markedsbaseret styring var igennem en årrække et attraktivt virkemiddel til ændring i den offentlige sektors styringsmåde. Flere forskellige markedsbaserede styringsinstrumenter har været introduceret og afprøvet gennem årene: frit valgsordninger, udbud og udlicitering, vouchers, privatisering i form af aktiesalg, offentlig-private partnerskaber (OPP) samt offentlig-privat samarbejde (OPS) og offentlig-privat innovation (OPI). Der er aldrig blevet introduceret som en samlet "konkurrencereform" i Danmark, men delelementer er blevet forsøgt gennemført gradvist. Størst gennemslagskraft har der været med frit valgs-ordninger, der er indført i landets kommuner og regioner. Udbud og udlicitering har også vundet indpas i styringen af den offentlige sektor, og kommunerne konkurrenceudsatte 25 pct. af opgaverne i 2010 mod tidligere 20 pct. som led i aftalerne om kommunernes økonomi mellem KL og Finansministeriet. OPP har ikke vundet stor udbredelse i Danmark af forskellige årsager, og der er kun evalueret 13 OPP projekter, men der er stadig muligheder for denne organiserings- og finansieringsform fremover, hvis politikerne nærer ønske om det.
- Digitalisering er det område, hvor der har været størst og mest markant udvikling. De første moderniseringsprogrammer havde forbedrede IT systemer og større anvendelse af IT som prioritet, men især med internettets fremkomst og den konsekvente og vedvarende danske

indsats for at skabe en sammenhængende digitaliseringspolitik har båret frugt. Med oprettelsen af den digitale taskforce tilbage omkring år 2000 blev grundstenen lagt til en integreret og systematisk koordinering af digitaliseringsindsatsen. Senere blev Digitaliseringsstyrelsen oprettet. Det har ført til tre ambitiøse digitaliseringsstrategier i de seneste 10 år. I den nuværende situation lægger regeringen stadig vægt på ”digital velfærd”. Internationalt tales om digitaliseringsstyringsens æra. Danmark ligger i førerposition internationalt på digitaliseringsområdet. Vi har en af de mest digitaliserede offentlige sektorer i verden. Befolkningen bruger internettet og netbaserede løsninger i store dele af deres interaktion med det offentlige.

Hvilke resultater er opnået? Ser vi på den danske styringsudvikling i sammenligning med andre lande, så må det konstateres, at Danmark ligger fornuftigt på mange parametre. Danmarks performance i internationale sammenligninger vurderes generelt positivt. I flere af de toneangivende indeks ligger Danmark placeret i toppen. Det gælder f.eks. når Verdensbanken bedømmer landenes styringseffektivitet, og når FN og OECD vurderer digitaliseringsgraden. Danmark er faktisk med i front. Der bør være flere analyser af de faktorer og den bagved liggende dynamik, der forårsager Danmarks placering. Hvilke elementer i moderniseringspolitikken fører til de markante resultater, som de internationale indeks opfanger?

Der er nogle fælles linjer, der tegner sig, når vi kigger ud over styringslandskabet og sammenligner dem med internationale tendenser:

Fælles linjer i styringen af den offentlige sektor: Lag på lag-tilgang til styringen

- **En vedvarende og systematisk indsats for udviklingen i styringen af den offentlige sektor.** Der har været en forbavsende konsistens i hovedlinjerne og indsatsområderne over tid. Effektiv økonomisk styring har været en sigtelinje igennem mange år. Med Finansministeriet som central koordinator – og i samarbejde med andre centrale organisationer – blev økonomisk effektivitet til en ledestjerne. De enkelte styringstiltag afspejlede dette og konkretiserede det over tid: Mere performance management, udvikling af offentlig ledelse og HRM, brug af markedsbaseret styring og øget digitalisering har været gennemgående temaer. Nye temaer kommer til. Moderniseringsprogrammet fra 1983 blev i sin tid iværksat som svar på en økonomisk krise. Efter flere år med styringsudviklingen er en ny krise – finanskrisen – blevet en ny fælles referenceramme for fremtidige styringstiltag. Internationalt er der også meget fokus på finanskrisen og økonomisk effektivitet. Er vi med finanskrisen vendt tilbage til økonomisk effektiv som ledestjerne igen?
- **En aktiv reformpolitik, der skaber dynamiske reformer.** I de senere år har skiftende regeringer anvendt en aktiv tilgang til større reformer, hvor strukturreformen, politi- og domstolsreformen og kvalitetsreformen er eksempler. En række af reformerne har været tilrettelagt, så organiserede interessegrupper kunne deltage. Finansministeriet og KL har været akser i flere reformer. Reformerne har ud over at skabe konkrete resultater på kort sigt også som intention at styrke styringskapaciteten i den offentlige sektor. Andre lande kigger på reformtempoet i Danmark. Der er tale om dynamiske reformer. Reformen sætter nogle processer i gang, som

både får effekt på kort sigt på langt sigt. Derfor er det svært at evaluere reformer meget formelt efter en afgrænset periode. Reformers har efterdønninger. Reformers effekter breder sig som ringer i vandet. Reformers er dynamiske størrelser, der udvikler sig med tiden. Et godt eksempel er strukturreformen, der i sin implementering har gennemgået flere faser. Er reformers dynamik også en selvstændigt element i måden at tænke reformers på, så den offentlige sektor konstant udvikles frem for kun at ændres på afgrænsede tidspunkter? Skabes der "dynamiske effekter" af den igangværende reformkurs?

- **En konsekvent og dog fleksibel styrings- og reformkurs.** Skiftende regeringer har fortsat indsatsen for at udvikle styringen og fortsat at iværksætte reformers. De fleste af de større reformers er blevet introduceret og gennemført indenfor de annoncerede tidsrammer. Selv om nogle måske tvivlede på, at det kunne lade sig gøre, så blev kommunerne f.eks. klar til 1.1.2007, og kvalitetsreformen blev vedtaget med kun nogle måneders forsinkelse på grund af et folketingsvalg. Samtidig er reformers ikke meldt ud mange år i forvejen, men er blevet tilpasset til den konkrete kontekst. Der har også været plads til improvisation, som da fagbevægelsen blev en central partner i kvalitetsreformen grundet den økonomiske og parlamentariske situation på det tidspunkt.
- **En del af udviklingen i styringen har været foretaget og gennemført i dialog med berørte parter.** Digitaliseringsstrategierne har eksempelvis været en dialog mellem staten, regionerne og kommunerne samt relevante partnere i den private sektor. I nogle af de såkaldte "kampagnereformers" har dialogmøder og åbenhed for input været en integreret del af reformprocessen. Der kommer nye input, når flere deltager aktivt i reformprocesserne.

Ulemper i styringen af den offentlige sektor

Hvilke ulemper er der ved tilgangen til styringen i den offentlige sektor i Danmark? På baggrund af vores analyser kan følgende ulemper på påges:

- **En jævn udvikling over tid kan føre til tilsanding og stilstand.** Selv om der er meget, der tyder på, at styring i den offentlige sektor hele tiden udvikler sig, så er der også nogle tegn på, at vores styringssystemer "sander til". Et eksempel kan være performance management. Her er der blevet lagt lag på lag på performance management-systemet, så der gradvist er kommet flere krav og flere mål ind i resultatkontrakterne. Uden at nogle nødvendigvis har synes, at det var en god idé, at det udviklede sig sådan. Hvis kontrakterne mere er blevet et styringsritual, så kan de miste deres begrundelse. Det er baggrunden for, at resultatkontrakter og andre performance management-initiativer til tider kan opleves som unødige kontrol og for meget administration. Moderniseringsindsatsen risikerer at komme til at køre på autopilot.
- **Samlet grunddata for styringsindsatsen kan forbedres:** Der er mange fordele ved at have et mere decentraliseret styringssystem, hvor hvert ministerium, region eller kommune angriber processerne forskelligt, men en af ulemperne er, hvis styringsaktører indrapporterer forskellige typer data eller agerer ud fra vidt forskellige datagrundlag. Derfor kan der være mangel på samlet styringsinformation, og det kan gøre styringen mere vanskelig. Der er både

potentiel større koordinerings- og kontrolomkostninger ved et styringssystem uden fælles opfattelse af valide data.

- **Manglende systematisk resultatopfølgning:** En del reformer og forandringer har været sat i gang, men det er ikke altid klart, hvordan resultatopfølgningen sker. Nogle gange er det Rigsrevisionen, der følger op på styringsindsatsen, men Rigsrevisionens rækkevidde i den offentlige sektor er også begrænset, og er særligt begrænset i forhold til kommunerne. Det er heller ikke i alle styringsindsatser, at der automatisk lægges op til en konsekvent resultatopfølgning. I stedet er resultatopfølgning noget nogle beslutter på et senere tidspunkt, og måske foranlediget af et valg eller af mere tilfældige begivenheder. Eksempelvis blev en delvis evaluering af strukturreformen først besluttet af den nuværende regering efter, at regeringen var tiltrådt. Havde den tidligere regering fortsat var der måske aldrig kommet en officiel evaluering.
- **Ledelse skal sættes ind i en sammenhæng.** Ledelse og HRM er blevet opprioriteret på mange måder, bl.a. gennem en massiv indsats for efteruddannelse. Fokus er senest vendt mod løn og arbejdsvilkår. Der er behov, at ledelse tænkes endnu mere ind i styringssammenhænge og ikke ses som en isoleret aktivitet, der har med personaleledelse, motivation og personlig ledelsesstil at gøre. Selv om disse elementer er vigtige er der brug for ledelse tænkes som strategisk ledelse, der også omhandler forandringsledelse, kommunikation og implementering. Den store opgave er at koble ledelse og styring, herunder at koble ledelse til mere proaktiv anvendelse af styringsdata. Ledelse handler i dag også om at kunne analysere og anvende store datamængder.
- **Digitalisering kun som effektiviseringsværktøj:** Digitalisering har primært været fremført som et instrument, der især skulle effektivisere den administrative sagsbehandling og gøre styringssystemerne mere retlinede. Digitalisering har været et effektiviseringsinstrument i de publicerede digitaliseringsstrategier. Digitaliseringens muligheder for øget dialog med borgerne og de potentielle og reelle transformativ elementer i digitaliseringen, som både forskere som Dunleavy og organisationer som OECD har beskrevet, har aldrig været så fremherskende i den danske debat.
- **Andre forhold at være opmærksomme på:** Der er risiko for at nogle nyere debatter misses. Udviklingen, hvor styringen af den offentlige sektor er lagt i bestemte spor, risikerer at overse nyere tendenser eller andre indfaldsvinkler, som ellers kunne være udnyttet. Danmark har f.eks. ikke taget den internationale dagsorden om større åbenhed og transparens til sig. Der er heller ikke så stor fokus på større strategiske tiltag på tværs af organisationer.

Hvordan kan styringen af den offentlige sektor styrkes fremover?

På baggrund af analysen i dette papir, af de internationale styringstiltag og af internationale organisationer som OECD og andres anbefalinger, så kan der være muligheder for at styrke styringen af den offentlige sektor på en række punkter. Præmissen i det følgende er der bygges videre på og justeres ved elementer i den udviklede styring; ikke at styringsgrundlaget og retningen helt ændres.

- **Få mere sikker, fælles viden om grunddata for den offentlige styring.** En del af problematikken har været, at der ikke har været fælles opfattelse blandt styringsaktørerne om, hvad der udgør

acceptabel styring og hvordan styringen kan måles. Indenfor markedsbaseret styring skulle der gå en årrække før der var enighed om en fælles udliceringsindikator. Internationalt arbejdes der også på fælles standarder for indikatorer. En vigtig del af styringsdiskussionen er at blive enige om standarder for styring og om, hvor der mangler viden. De senere års fokus på effektivisering og produktivitet som begreber vidner om vigtigheden af denne faktor. I amerikanske sammenhænge tales om "dashboard governance".

- **Fokusér på strategisk planlægning på tværs af policyområder.** Som det er nu er strategisk planlægning fordelt på enkelte markante aktører (ledende ministerier) eller isoleret til bestemte institutionelle sammenhænge (som de årlige økonomiforhandlinger mellem stat og kommuner). I Danmark har vi især talt om et særskilt ministerium som "den store koordinator" (Jensen, 2003). Andre lande har opbygget strategiske planlægningssystemer på andre måder, hvor der tages bredere hensyn. I Australien iværksatte regeringen under premierministeren et program, "Ahead of the Game", som en strategisk planlægningsplatform. I Storbritannien i 00'erne blev "The Delivery Unit" etableret i premierministerens kontor. I USA er ansvaret for den samlede strategiske planlægning placeret i forskellige kontorer i The Executive Office of the President, bl.a. i OMB, Office of Management and Budget. Den overordnede strategiske planlægning er ikke endnu ikke foldet fuldt og tilstrækkelig transparent til at flere vigtige aktører kan deltage. Inspiration kan hentes fra disse lande. Tænk på tværs af organisationer i den offentlige sektor, når der skal tages strategiske beslutninger og implementeres løsninger.
- **Skab en sammenhængende og inkluderende performance management model, der fokuserer på strategi, ledelse, performance, implementering og resultatopfølgning.** Problemet med performance managements udbredelse har bl.a. været, at måling og styring har været set isoleret. Derfor kan både strategisk planlægning, ledelse og resultatopfølgning tænkes mere integreret ind. Inspiration kan hentes fra de mange performance management modeller i f.eks. USA's stater og på føderalt plan. Ledelsens rolle er – sammen med medarbejderne og i dialog med borgerne – at skabe sammenhæng og forståelse for de indgåede resultatkrav. Implementering skal have fornyet opmærksomhed. Der skal følges op på resultaterne. General Accountability Office i USA har for nylig vist, hvordan fælles performance fra flere forskellige organisationer kan måles og følges op. I Danmark vil det især være vigtigt at fokusere mere på implementering og resultatopfølgning samt analyse af resultaterne, så implementering og evaluering knyttes tættere sammen i tid. Inspiration til implementeringskraften kan bl.a. hentes erfaringer med den fokuserede implementering af Recovery Act, der drejede sig om stimulus-pakken efter Obama-regeringens tiltrædelse i 2009.
- **Tænk digitalisering ind som transformativ forandring, der udnytter alle digitaliserings-æraens muligheder.** Der er næppe tvivl om, at digitalisering har været en af de primære måder at effektivisere den offentlige sektor på. Men digitalisering betyder en meget større og bredere ændring af den offentlige sektor nu og i de kommende år. Forskere taler om digitaliseringsstyringens æra og den amerikanske regering har stillet sig i front for et internationalt partnerskab om Open Government Partnership, som Danmark nu også er blevet en del af. Digitalisering lægger op til større paradigmeskift. OECD har tidligere anbefalet Danmark at have en mere strategisk og pro-aktiv tilgang til digitalisering, givet at Danmark har et

højt udviklingsniveau på det felt. Digitalisering må gerne tænkes ind i bredere styringsdagsorden.

- **Tænk i sammenhængende, større og mere fleksible enheder (strukturtilpasning).** En ting står klart efter den store kommunalreform: kommuner og andre offentlige organisationers organisering og status er ikke mejslet ind i granit men forandrer sig med tiden og i takt med opgavernes karakter. Et eksempel er den objektive sagsbehandling, der blev lagt over i større administrative servicecentre. Der kan givet være flere opgaver, hvor strukturen skal tilpasses yderligere i fremtiden. Her har Danmark en fordel i, at der ikke er mange og tunge konstitutionelle begrænsninger på, hvilke organisatoriske ændringer, der kan foretages. Både i forhold til ministerier, regioner og kommuner kan organiseringen tilpasses yderligere om nødvendigt. Det gælder naturligvis også opgavedelingen med andre lande i den Europæiske Union. Samtidig er opgavedelingen med den private sektor i både virksomheder og frivillige organisationer til fortsat debat. I den sammenhæng kan kontrolleret brug af konkurrenceudsættelse og øget brug af OPP være en mulighed. Andre gange kan det derfor være en netværksorganisering, der er mest effektiv. I digitaliserings-udviklingen er vi gået fra et slags netværk i en task force til en mere hierarkisk organisering i Digitaliseringsstyrelsen. Der er meget, der tyder på, at Danmark har en robust model til at imødegå udfordringer og til at tilpasse vores eksisterende institutioner til nye løsninger.
- *Endelig er der to procesforslag:*
- **Lær af de andre bedste lande internationalt:** Danmark er på sin vis i en privilegeret situation, da den offentlige sektor ofte ligger flot placeret i internationale benchmarkingmålinger. Det gælder f.eks. i Verdensbankens undersøgelser af "governance indicators", i OECDs målinger om work-life balance og i FN, EU og andres målinger om digitalisering. Der er også målinger, hvor vi af forskellige grunde ligger mindre godt placeret, f.eks. i PISA-undersøgelser eller på ranglister over verdens bedste universiteter. Danmark kan lære af de bedste på en mere systematisk og sammenhængende måde. Vi kan indgå i forstærket dialog med de parter, som vi alligevel udveksler erfaringer og idéer med. Danmark kan bruge den internationale benchmarking mere pro-aktivt end tilfældet er nu. Det sker ikke ved en ureflekteret sammenligning eller unuanceret begejstring/kritik ved placeringer på rangliste. Ved at lære af de bedste og give idéer videre, kan vi fokusere mere på produktivitet.
- **Periodevis styringseftersyn.** Styringen af den offentlige sektor kan tages op som emne i mere faste intervaller. Det kan naturligvis hævdes, at det sker ved folketingsvalg og kommunalvalg, ved de årlige økonomiforhandlinger eller ved regeringsskifte (eller når en ny kommission nedsættes!), men udviklingen i resultatkontrakter og den manglende sammenhæng i performancemodellen viser, at der er behov for mere periodevis styringseftersyn. Det kan ske, når internationale organisationer evaluerer Danmark (når der kommer en OECD rapport f.eks.), ved tilbagevendende rapporter om "styringens tilstand", ved åbne høringer eller andre former for initiativer.

Litteraturliste

- Advisory Group on Australian Government Administration. 2010. *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*. Canberra, Australia: Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet.
- Andersen, Morten. 2011. *The Court Reform. Institutional Legacy and Modern Change. A Case Study of the Danish Court Reform*. Department of Political Science, University of Copenhagen Ph.D. series 2011/6.
- Andersen, L. B.; Eriksson, T.; Kristensen, N.; Pedersen, L. H. 2012. Attracting Public Service Motivated Employees: How to Design Compensation Packages. i *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 4, 12.2012, p. 615-641.
- Andrews, Matt. 2010. "Good Government Means Different Things in Different Countries" *Governance* 23(1), 7-35.
- Balvig, Flemming & Holmberg, Lars. 2011. *Verdens bedste politi. Politireformen 2007-2011*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- Behn, Robert. 2007. *What All Mayors Would Like to Know About Baltimore's CitiStat Performance Strategy*. Washington DC: The IBM business for government studies.
- Bindercrantz, Anne S. & Christensen, Jørgen Grønnegaard. 2009. "Delegation Without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government" *Governance*. 22(2) 263-293.
- Bindercrantz, Anne S. & Christensen, Jørgen Grønnegaard. 2010. "Governing Danish Agencies by Contract. From Negotiated Freedom to Shadow of Hierarchy" *Journal of Public Policy*. 29(1) 55-78.
- Bindercrantz, Anne S. et.al. 2010. "Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies" *International Journal of Public Administration*. 14(4), 445-463.
- Bindercrantz, Anne S. & Christensen, Jørgen Grønnegaard. 2011. Agency Performance and Executive Pay in Government. An Empirical Test. Paper til Dansk Selskab for Statskundskabs årsmøde oktober 2011.

- Bouckaert, Geert & Halligan, John. 2008. *Managing Performances: International Comparisons*. New York: Routledge.
- Breul, Jonathan & Kamensky, John. 2008. "Federal Government Reform: Lessons from Clinton's "Reinventing Government" and Bush's "Management Agenda" Initiative", *Public Administration Review*, November/December, pp. 1009-1126
- Christensen, Jørgen Grønnegaard. 1991. *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christiansen, Peter Munk. & Klitgaard, Michael Baggesen. 2008. *Den utænkelige reform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per. eds. 2011. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate
- Clarke, John. & Newman, Janet. 1997. *The Managerial State*. London: Sage.
- Danmarks Statistik. 2012. *Offentlig produktion og produktivitet 2003-2010*. København: Danmarks Statistik
- Dansk Erhverv. 2011. *Dansk Erhvervs Perspektiv 2011 # 48*. Læst d. 8.4.2013 på: <http://www.danskerhverv.dk/OmDanskErhverv/Nyhedsbreve/Dansk-Erhvervs-Perspektiv/Documents/2011/DEP-48-2011.pdf>.
- Digitaliseringsstyrelsen. 2012. Danmark. Open Government Partnership. National Handlingsplan 2012.
- Digitaliseringsstyrelsen. 2013. Oversigt hentet på Digitaliseringsstyrelsen hjemmeside d. 8.4. 2013.
- Digmann, A. 2008. *Kodeks for offentlig topledelse – fra ord til handling*. Læst d. 8.4.2013 på: <http://midtlab.dk/files/Regionshuset/HR-afdelingen/Organisation%20og%20Ledelse/Midtlabfilbibliotek/Artikler/071210%20Kodeks%20-%20fra%20ord%20til%20handling%20AD%20og%20CSFJ.pdf>
- Donahue, John & Nye, Joseph. 2002. *Market-based Governance*. Washington D.C: Brookings.
- Donahue, John & Zeckhauser, Richard. 2011. *Collaborative Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Dunleavy, Patrick et.al. 2006. *Digital Era Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Dunleavy, Patrick & Carrera, Leonardo. 2013. *Growing the Productivity of Government Services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ejersbo, Niels & Greve, Carsten. 2005/2008. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- Ejler, Nikolaj. et.al. 2008. *Når måling giver mening*. Kbh: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Erhvervs og Vækstministeriet. 2012. *Redegørelse om vækst og konkurrenceevne*. København.
- EVA – Danmarks Evalueringsinstitut. 2011. *Lederuddannelsernes betydning for ledelsespraksis*. København.
- Finansministeriet. 1983. *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. 1993. *Nyt syn på den offentlige sektor*. København: Finansministeriet
- Finansministeriet. 1994. *Medarbejder i staten – ansvar og udvikling*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet. 2002. *Med borgeren ved roret. Regeringens moderniseringsprogram*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet. 2008. *I form til fremtiden. Finanslovsforslaget for 2009*. København.
- Finansministeriet. 2010. *Ansvar for styring – styring fra koncern til institution*. København: Rosendahl-Schultz.
- Finansministeriet. 2010. *Enkel administration i staten*. København.
- Finansministeriet. 2012. *Statens selskaber*. København: Schultz.
- Forum for Offentlig Tøpledelse. 2005. *Kodeks for god offentlig tøpledelse*. København.
- GAO – General Accountability Office USA. 2012. *Managing for Results. Key Considerations for Implementing Interagency Collaborative Mechanisms*. Washington DC: GAO.
- Greve, Carsten. 2009. *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i politologisk perspektiv. 2. udgave*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Greve, Carsten. 2012. *Reformanalyse*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- t'Hart, Paul. 2010. "Epilogue: Rules for Reformers" i Lindquist, Evert; Vicent, Sam & Wanna, John. Red. 2010. *Delivering Policy Reform*. Canberra: ANU Press., pp. 201-211.
- Hodge, Graeme; Greve, Carsten & Boardman, Anthony. Red. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69, Spring, 3-19.
- Hood, Christopher et.al. 1998: "Regulation Inside Government: Where the New Public Management Meet the Audit Explosion" *Public Money and Management* 18(2), 61-68.
- Hood, Christopher. 2010. *Reflections on Public Service Reform in a Cold Fiscal Climate*. London: The 2020 Public Services Trust.
- Houlberg, Kurt / KORA. 2012. *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*. København: KORA.
- Houston, D. 2006. "Walking the Walk of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood and Money", i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 67-86.
- Jensen, Lotte. 2003. *Den store koordinator*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Jensen, Lotte. 2008. *Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kamensky, John. 2011. "The Obama Performance Approach". *Public Performance and Management Review* 35(1), 132-147.
- Kettl, Donald F. 2009. *The Next Government of the United States. How Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*. New York: W.W.Norton.
- Klausen, Kurt Klaudi. 2004. *Strategisk ledelse – de mange arenaer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi. 2001. *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag.

- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 2012. *Erfaring fra de danske OPP projekter*. Konkurrence- og Forbrugeranalyse 04. København: Konkurrence og Forbrugerstyrelsen.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 2012. *Status for offentlig konkurrence 2012*. Konkurrence- og Forbrugeranalyse 09. København: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Kommunernes Landsforening. 2010. Notat om Enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem – et væsentligt kort i kommunens hånd”. KL: notat 12. marts 2010 j.nr. 02 00 04 P55.
- KREVI. 2008. *Kommunale kontrakter i overblik*. Aarhus: KREVI.
- KREVI. 2008. *Hvad vil lovforslaget om kommunale kvalitetskontrakter og udbudsstrategier betyde for kommunernes administration og selvstyre?* Aarhus.
- KREVI. 2011. *Frit valg i ældreplejen*. Aarhus: KREVI.
- Kristiansen, Mads Bøge. 2012. *Mål og resultatstyring i praksis. En komparativ analyse af mål- og resultatstyringen i Danmark, Sverige og Norge*. København: Institut for Statskundskab, Ph.D. serien nr. 1. 2012
- Larsen, H. 1989. *Klassisk regulering*. Odense. Odense Universitetsforlag.
- Lønkommissionen. 2010. *Løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Sammenfatning og konklusion*. København.
- MacNutt, Kathleen & Pal, Leslie. 2011. “Modernizing Government: Mapping Global Public Policy Networks” *Public Administration*. 24(3), pp. 439-437).
- Margetts, Helen, Perri 6, Hood, Christopher. 2010. Red. *Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Margetts, H. & Dunleavy, P. 2012. The Second Wave of digital-era-governance: a quasi-paradigme for government on the Web. <http://dx.doi.org/10.1098/rst.20120382>
- Mayer-Schönberger, Viktor & Cuckier, Kenneth Neil. 2013. *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live and How We Think*. London: John Murray.

Moderniseringsstyrelsen m.fl. 2013. *Evaluering af den fleksible master i offentlig ledelse*. Tilgængelig på www.modst.dk

Moderniseringsstyrelsen. 2013. Læst d. 1. Maj 2013 på <http://www.modst.dk/OEAV/OEkonomistyring/Maal-og-resultatstyring/Resultatkontrakt-for-institutionen>.

Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value*. Harvard: Harvard University Press.

Moynihan, D.P. et. al. 2011. "Performance Regimes Amidst Governance Complexity" *Journal of Public Administration Research and Theory*. Special Minnowbrook issue.

Notat – Hovedresultater fra spørgeskemaundersøgelse. Effekter af kompetenceudvikling i kommunerne. 2008. læst d. 21.3.2013 på:
http://www.oldschool.personaleweb.dk/syspub/upload/publication/attachment/Notat_hovedresultater_undersogelsen.pdf.

OECD. 2005. *Modernising Government*. Paris: OECD.

OECD. 2010a. *Value for Money. Public Administration after New Public Management*. Paris: OECD.

OECD. 2011a. *Together for Better Public Services*. Paris. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD. 2011b. *Open Government*. Paris: OECD.

Open Government Partnership se www.opengovpartnership.org

Pedersen, Ove K. 2011. *Konkurrencestaten*. Kbh: Hans Reitzels forlag.

Personalestyrelsen. 2003. *Statens personale – og ledelsespolitik*. København.

Personalestyrelsen. 2011. *Cirkulære om aftale om Statens Center for Kompetenceudvikling*. København.

Personalestyrelsen og Integrationsministeriet. 2011. *Strategisk ledelse af mangfoldighed – en vej til bedre opgaveløsning*. København.

Petersen, Ole Helby; Hjelm, Ulf; Vrangbæk, Karsten & La Cour, Lisa. 2012. *Effects of contracting out public sector tasks*. København: AKF.

- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, the Neo Weberian State and Public Governance*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher & Dan, Sorin. 2011. *The Impact of the New Public Management in Europe – A Meta Analysis*. Berlin: COCOPS working paper no. 3.
- Power, Michael. 1994. *The Audit Explosion* London: Demos.
- Radin, Beryl. 2012. *Federal Management Reform in a World of Contradictions*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Regeringen. 2004. *Aftale om Strukturreformen*. København.
- Regeringen. 2009. *Afbureaukratiseringsplan for det erhvervsrettede område*. København.
- Regeringen. 2011. *Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde*. København: Schultz-Rosendahl
- Regeringen. 2012. *Danmark i arbejde. Udfordringer i dansk økonomi mod 2020*. København: Schultz-Rosendahl (afsnit 4).
- Regeringen, KL. 2012. *Aftale om kommunernes økonomi 2013*. København, juni 2012.
- Regeringen, KL og Amtsrådsforeningen. 2002. *På vej mod den digitale forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor*. København.
- Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. 2004. *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet*. København
- Regeringen, KL og Danske Regioner. 2007. *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010 – Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde*
- Regeringen, KL og Danske Regioner. 2010. *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor*. København.
- Regeringen, KL og Danske Regioner. 2011. *Den digitale vej Til fremtidens Velfærd. Den fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2011-2015*. København.

- Regeringen, KL og Danske Regioner. 2013. *Digital velfærd – nye muligheder for velfærdssamfundet*. Debatoplæg, marts 2013.
- Rigsrevisionen. 2005. *Digitale løsninger i staten*. København
- Rigsrevisionen. 2007. *Beretning til statsrevisorerne om effekten af regelforenklingsindsatsen*. København.
- Rigsrevisionen. 2009. *Beretning om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt*. København: Rosendahls-Schultz.
- Sociale Ankestyrelse. 2007. *Frit valg i ældreplejen. Det frie leverandørvalg til personlig pleje*. København: Ankestyrelsen.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen. Red. 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strukturkommissionen. *Betænkning 1434. Strukturkommissionens betænkning. Bind 1 & 2 og sammenfatning*. København.
- Syddansk Universitet. 2007. *Rapport om MPM-undersøgelsen*. Odense: Syddansk Universitet.
- Sørensen, Eva & Torfing Jacob. red. 2005. *Netværksstyring*. Frederiksberg: Samfundlitteratur
- Talbot, Colin. 2010. *Theories of Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Thaler, Richard & Sunstein, Cass. 2008. *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press.
- Undervisningsministeriet. 2009. *Kodeks for uddannelsesledelse*. København.
- Van der Walle, Steven & Hammerschmid, Gerhard. 2011. "Coordination for Cohesion in the Public Sector for the Future". A Background Paper. Berlin: COCOPS Working paper no. 1.
- Van Dooren, W. et.al. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge
- Velværdsministeriet. 2008. *Aftale om Kommunernes økonomi for 2009*. København.
- Verdensbanken. 2013. Worldwide governance indicators. www.govindicators.org

Wanna, John & O'Flynn, Janine. Red. 2008. *Collaborative Governance*. Canberra: ANU E-Press.

Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2013. *Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.